Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources

Automne 2012

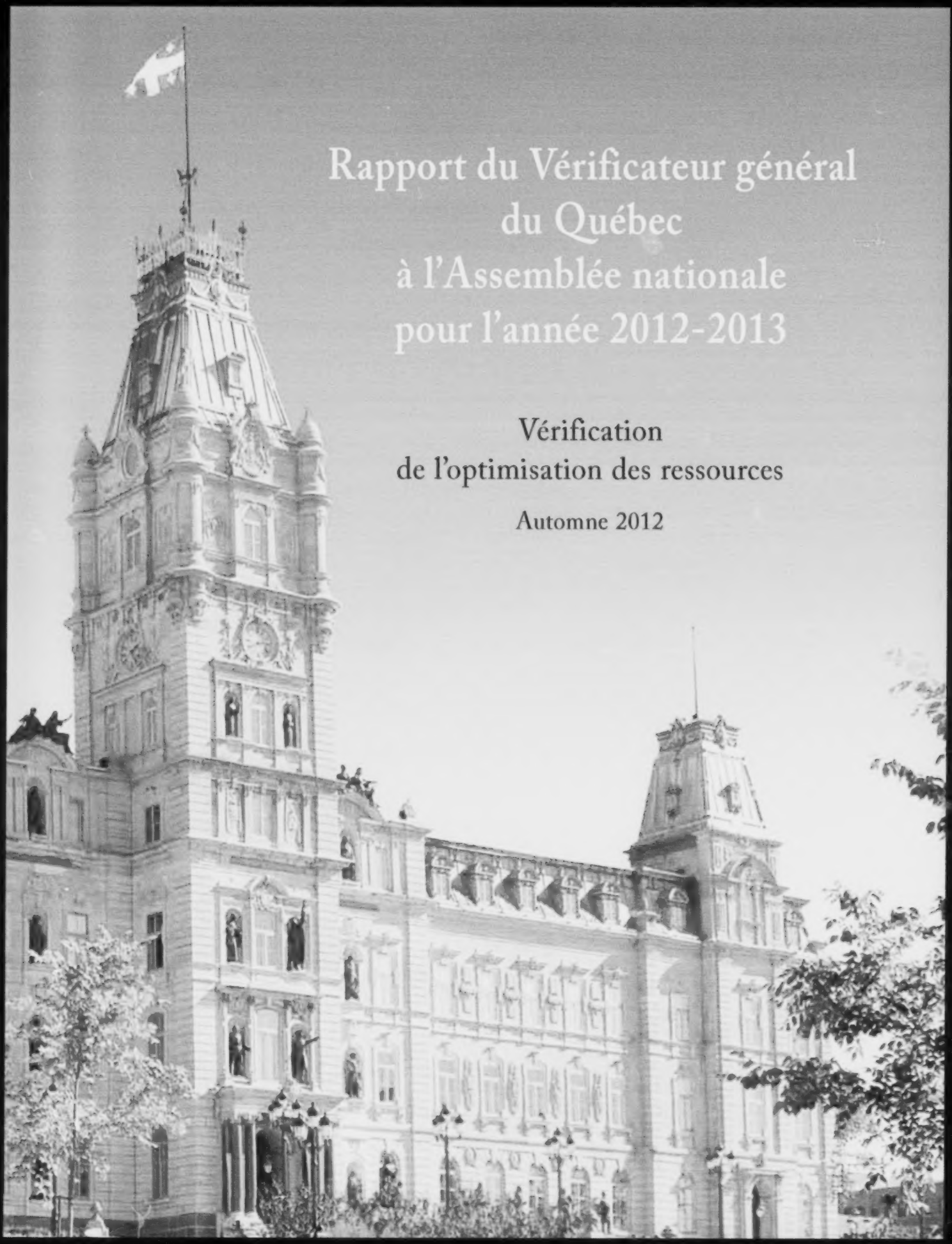


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources

Automne 2012

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100% de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2012

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson
Chapitre 2	Qualité de l'air dans les écoles primaires
Chapitre 3	Attribution de subventions par concours
Chapitre 4	Déficit d'entretien des infrastructures publiques
Chapitre 5	Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information
Chapitre 6	Interventions en matière d'habitation
Chapitre 7	Soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE

1

Observations du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 ***Plan stratégique 2012-2015*** 5

2.1 Contexte 5

2.2 Assister les parlementaires dans leur fonction de contrôle 5

2.3 Contribuer à la saine gestion de l'administration publique 6

2.4 Être un employeur de choix 6

2.5 Améliorer nos pratiques de façon continue 7

3 **Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information** 8

1 Introduction

1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

2 Dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans le présent chapitre, le vérificateur général par intérim décrit le *Plan stratégique 2012-2015*. Étant donné que ce plan constitue la base des actions de l'organisation, il veut en favoriser la diffusion. D'autre part, il commente son rapport portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

2 Plan stratégique 2012-2015

2.1 Contexte

4 Le 13 juin dernier, le *Plan stratégique 2012-2015* a été déposé à l'Assemblée nationale et c'est avec fierté que je l'ai présenté aux parlementaires. Ce plan décrit les enjeux que nous avons circonscrits pour continuer de bien les servir. Notre mission demeure la même, soit de favoriser, par la vérification financière et celle de l'optimisation des ressources, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec, et ce, dans la perspective d'un développement durable. Ce plan stratégique s'inscrit dans une optique de continuité par rapport au précédent, mais une nouvelle orientation stratégique s'y ajoute : être un employeur de choix. Nous avons ainsi tenu compte du défi que nous affrontons en matière de recrutement, de fidélisation et de mobilisation du personnel, défi que nous devons relever dorénavant. Les choix qui ont été faits sont le fruit de rencontres et de discussions avec le personnel du Vérificateur général, des membres de la Commission de l'administration publique et des dirigeants d'entités gouvernementales.

2.2 Assister les parlementaires dans leur fonction de contrôle

5 Le Vérificateur général a pour unique client l'Assemblée nationale et ses commissions. Il partage avec cette institution et ces groupes de travail l'intérêt de parfaire la gestion de l'administration publique et de favoriser la fiabilité de l'information financière produite par les entités gouvernementales.

6 Pour remplir sa mission, le Vérificateur général oriente ses interventions en fonction de la valeur ajoutée des travaux qu'il réalise au profit des parlementaires tout en accordant une attention particulière à des sujets directement liés aux enjeux actuels de l'État. Sa capacité à établir des liens entre les multiples observations issues de ces travaux, à en dégager des conclusions rigoureuses et à formuler des recommandations réfléchies concourt à la pertinence ainsi qu'à l'utilité des rapports qu'il dépose à l'Assemblée nationale. Au final, ceux-ci constituent une source impartiale d'information lors des débats parlementaires, où sont discutées les questions d'actualité en matière de gouvernance.

7 Par ailleurs, l'Assemblée nationale a donné à la Commission de l'administration publique la compétence d'entendre, chaque année, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes pour s'assurer que les administrateurs publics rendent des comptes sur leur gestion, notamment à la suite d'un rapport du Vérificateur général les concernant.

8 Au fil du temps, le Vérificateur général a tissé une collaboration privilégiée avec cette commission réunissant des parlementaires compétents, collaboration qu'il souhaite maintenir, voire renforcer.

2.3 Contribuer à la saine gestion de l'administration publique

9 La mise en œuvre des recommandations du Vérificateur général témoigne de la volonté des instances gouvernementales de toujours faire mieux. Dans cet esprit, les entités visées par ces recommandations élaborent des plans d'action, posant ainsi un premier geste significatif de leurs intentions. De son côté, le Vérificateur général s'assure d'abord que ces plans sont effectivement dressés en temps utile et que leur contenu répond à ses attentes. Ensuite, il mesure le taux d'application de ses recommandations. Ce taux traduit l'influence concrète du Vérificateur général et des parlementaires sur l'amélioration des pratiques de gestion adoptées par les entités gouvernementales.

10 Par ailleurs, sachant que ses employés détiennent de solides connaissances dans plusieurs domaines liés aux missions et aux activités qu'ils accomplissent, le Vérificateur général tient à partager davantage ce bagage collectif avec les responsables de la gouvernance et les acteurs de l'administration publique. Il compte déployer des efforts particuliers pour planifier et réaliser des actions en vue d'augmenter les retombées de ses travaux et de communiquer aux parties prenantes le fruit de son expérience et de ses connaissances.

2.4 Être un employeur de choix

11 Plus que jamais, la gestion des ressources humaines représente un défi de taille. Les risques quant à la capacité des organisations à trouver, à attirer, à motiver et à retenir la main-d'œuvre nécessaire à la réalisation de leur mission sont bien réels. Le Vérificateur général n'échappe pas à cette réalité.

12 La mise en œuvre de moyens pertinents et efficaces en la matière est une préoccupation continuelle pour cette organisation hautement spécialisée : sa crédibilité et son pouvoir d'influence reposent avant tout sur l'expertise de ses ressources humaines. Pour conserver sa réputation, l'institution doit continuer de tendre vers l'excellence. L'objectif global est de créer un environnement de travail qui valorise et suscite le dépassement.

13 La progression de la carrière, l'amélioration des conditions de travail, l'arrimage des aspirations du personnel aux besoins de l'organisation, la mobilisation de l'effectif seront des avenues à explorer au cours des prochaines années dans l'optique d'appliquer des solutions adéquates. Entre autres, nous prévoyons élaborer une stratégie de gestion des connaissances pour optimiser les compétences de nos employés tout en nous préoccupant de la progression de leur carrière.

2.5 Améliorer nos pratiques de façon continue

14 La qualité des travaux demeure une préoccupation constante pour le Vérificateur général, qu'il s'agisse de la vérification financière ou de celle de l'optimisation des ressources. En fonction de leur expertise, les différentes équipes contribuent à la transparence et à la rigueur de la reddition de comptes des entités gouvernementales ainsi qu'à la mise en œuvre des meilleures pratiques. Les membres du personnel se font un devoir d'exécuter leurs tâches conformément aux normes professionnelles en vigueur et avec tout le soin voulu.

15 La poursuite de cet objectif d'excellence exige d'être à l'affût et de mettre à profit les outils technologiques de même que les processus de gestion les plus efficaces. Pour bénéficier des outils les plus performants, nous évaluerons nos processus et nos techniques en faisant appel à l'étalonnage. Nous chercherons aussi, à la faveur de cet exercice, à améliorer nos pratiques et à réduire l'impact environnemental de nos activités.

16 Les défis qui nous attendent pour les trois prochaines années sont nombreux mais emballants. Je suis convaincu que, grâce au savoir-faire et à l'engagement du personnel du Vérificateur général, nous saurons les relever avec succès.

3 Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information

17 En mai 2011, mon prédécesseur a déposé un rapport traitant des projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et de l'encadrement gouvernemental. Il y mentionnait notamment que la gouvernance ayant trait aux ressources informationnelles exercée par les organismes centraux comportait de grandes lacunes et qu'il n'existait pas de stratégie à l'égard de la main-d'œuvre tant externe qu'interne.

18 Des initiatives gouvernementales avaient été entreprises pendant nos travaux, dont une loi et une politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles. Il avait alors signalé qu'un défi important consistait à mettre en place et à rendre fonctionnelles toutes les mesures prévues. Cette année, j'ai poursuivi les travaux dans le secteur des ressources informationnelles. Ainsi, le chapitre 5 traite des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

19 Au cours des dernières années, la valeur des contrats de 25 000 dollars et plus attribués par les ministères et organismes a excédé annuellement 500 millions de dollars. Il m'apparaît donc important d'examiner si les entités gèrent les processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information conformément au cadre normatif en vigueur et aux saines pratiques de gestion. Notons que mes travaux n'avaient pas pour but de détecter la fraude ou la collusion.

20 Les dépenses en matière de traitement de l'information consacrées aux ressources externes par rapport à celles affectées aux deux types de ressources (internes et externes) ont plus que doublé depuis 1996-1997 ; la proportion est passée de 26 à 55 %. Celle-ci est beaucoup plus élevée que ce que l'on trouve chez d'autres organismes gouvernementaux à l'échelle internationale. La situation s'explique notamment par le fait que l'Administration gouvernementale est aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre particulièrement pour les postes stratégiques, tels que les conseillers en architecture d'affaires, les conseillers en architecture de données et les conseillers en architecture de systèmes. Il y a donc une perte d'expertise importante puisque des postes stratégiques sont confiés à des ressources externes. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) est à mettre au point une stratégie globale en gestion des ressources informationnelles et je l'invite à accentuer ses efforts afin que les ministères et organismes soient en mesure d'assurer la maîtrise d'œuvre de leurs projets.

21 Par ailleurs, le vérificateur général du Canada indiquait dans son dernier rapport qu'au cours des 10 dernières années, le recours à des contrats de services et les dépenses connexes ont incité certains pays – le Royaume-Uni,

les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande – à examiner la façon dont ces contrats étaient planifiés, conclus et gérés. Le Comité des comptes publics du Royaume-Uni a d'ailleurs publié un rapport à ce sujet en 2010 ; il s'y disait inquiet de la place toujours plus grande faite aux contractuels. Selon lui, la dépendance à des ressources externes pourrait indiquer un manque de compétences et de connaissances spécialisées au sein de la fonction publique. Le comité s'inquiétait aussi de la rentabilité du recours aux contractuels et se demandait dans quelle mesure les organismes publics comprennent la nature des travaux que les experts-conseils externes réalisent pour le gouvernement.

22 J'ai noté plusieurs lacunes dans la gestion des contrats examinés, dont les suivantes : définition des besoins mal documentée, concurrence insuffisante, exécution de travaux non prévus, facturation à des taux supérieurs à ceux spécifiés dans le contrat et non-respect du personnel désigné. Ces lacunes soulèvent des préoccupations à l'égard du traitement équitable des fournisseurs et de l'utilisation judicieuse des fonds publics.

23 D'autre part, j'estime que les ministères et organismes doivent évaluer leur processus d'attribution des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, car la rigueur n'est pas toujours au rendez-vous. Cela permettrait d'améliorer les processus et de s'assurer que les ressources financières allouées à ce secteur sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE

2

Réseau de l'éducation

Qualité de l'air dans les écoles primaires

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire des Navigateurs
Commission scolaire de Sorel-Tracy

Faits saillants

Objectifs des travaux

Une bonne qualité de l'air dans les écoles est bénéfique sur les plans de la santé et de la productivité des élèves et du personnel. Sa gestion requiert l'instauration d'une approche systématique, c'est-à-dire d'un processus continu visant à prévenir, à identifier, à évaluer et à résoudre la majorité des problèmes de qualité de l'air intérieur.

Nos travaux de vérification se sont articulés autour de deux axes, soit le contrôle exercé par les commissions scolaires et les écoles sur les principaux facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur et la mise en place d'un encadrement et de mécanismes de surveillance par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et les commissions scolaires.

Cette vérification a été effectuée auprès du ministère, de trois commissions scolaires et de six de leurs écoles primaires.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la qualité de l'air dans les écoles primaires.

Les différents facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur, dont l'enveloppe du bâtiment et son entretien, sont peu maîtrisés par les commissions scolaires vérifiées :

- Le programme d'entretien préventif des bâtiments et de leurs équipements est soit non structuré soit incomplet.
- La mise en œuvre de certains travaux d'entretien tarde à se faire ou les délais ne sont pas suivis.
- L'inspection visuelle annuelle des bâtiments n'est pas assurée.
- L'historique des bâtiments est dispersé et incomplet.

Des situations préoccupantes concernant les facteurs de risque ont été observées : mauvais drainage de la toiture, fissures dans le parement de briques et la fondation, vides sanitaires ayant un taux d'humidité élevé, présence de moisissures, etc. En plus d'accélérer la détérioration des bâtiments, ces lacunes risquent de dégrader la qualité de l'air intérieur des écoles et, conséquemment, peuvent nuire à la santé des occupants, particulièrement à celle des enfants, ainsi qu'à leur productivité.

Méconnaissance des systèmes de ventilation en activité et de leur utilisation et pratiques d'aération recommandées non observées. Des indices de ventilation inadéquate ont été relevés dans toutes les écoles visitées.

L'entretien ménager de cinq des six écoles visitées est négligé. Le recours à des devis d'entretien ménager détaillés est peu fréquent et le suivi de l'entretien est informel et variable.

L'encadrement et la surveillance de la qualité de l'air intérieur exercés par le MELS ne sont pas adéquats. Le ministère n'a pas l'assurance que les écoles primaires offrent un milieu propice à la santé des occupants et à la réussite scolaire. Il n'a pas formulé d'orientations portant sur la qualité de l'air ni choisi de standards relatifs aux paramètres de confort et aux contaminants, sauf pour l'amiante et le radon. De plus, la surveillance qu'il exerce est épisodique et fragmentaire. En effet, le ministère n'exige pas des commissions scolaires une reddition de comptes formelle et régulière afin d'être informé de tout problème majeur relatif à la qualité de l'air intérieur.

L'encadrement de la qualité de l'air intérieur par les commissions scolaires vérifiées est souvent insatisfaisant. La Commission scolaire de Montréal a un plan de gestion de la qualité de l'air intérieur, mais ce dernier doit s'inscrire davantage dans un processus continu et être pleinement opérationnel. Les commissions scolaires des Navigateurs et de Sorel-Tracy n'ont pas élaboré un tel plan.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MELS et des commissions scolaires vérifiées. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

7. **Formuler des orientations portant sur la qualité de l'air intérieur qui prônent notamment l'utilisation d'une approche systématique et la reconnaissance du rôle du coordonnateur.**
8. **Poursuivre la détermination de standards pour les contaminants les plus susceptibles de se retrouver à l'intérieur des écoles primaires et statuer sur les paramètres de confort.**
9. **Instaurer un mécanisme de reddition de comptes formel et régulier pour les situations relatives à la qualité de l'air intérieur qui sont les plus risquées en termes de santé et de répercussions financières.**

Recommandations aux commissions scolaires vérifiées

1. **Veiller à mettre en place et à tenir à jour un programme d'entretien préventif complet et voir à son application rigoureuse pour tous les bâtiments.**
2. **S'assurer que les travaux d'entretien sont réalisés avec diligence, surtout ceux qui représentent un risque élevé quant au maintien d'une bonne qualité de l'air intérieur.**
3. **Prendre des mesures pour mieux connaître l'historique des bâtiments et de leurs composantes et s'assurer que cette information est disponible facilement.**
4. **S'assurer qu'une politique d'aération pour les écoles ventilées naturellement est connue et appliquée par le personnel.**
5. **Veiller à ce que les directeurs d'école utilisent un devis d'entretien ménager détaillé et en contrôlent le résultat.**
6. **S'assurer que les principaux risques de dégradation de la qualité de l'air intérieur occasionnés par les occupants et leurs activités font l'objet de mesures formelles.**
10. **S'assurer de la mise en place d'un plan de gestion de la qualité de l'air intérieur qui repose sur une approche systématique.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Contrôle des facteurs de risque** 11

Enveloppe du bâtiment et son entretien

Ventilation

Entretien ménager des écoles

Occupants et leurs activités

Recommandations

2.2 **Encadrement et surveillance de la qualité de l'air intérieur** 23

Encadrement et surveillance par le ministère

Encadrement par les commissions scolaires

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 37

Annexes et sigles 43

Équipe

Maryse Fournier
Directrice de vérification
Marc-André Bouchard
Nadia Giguère
Simon Lauzon
Denyse Lemay
Jean-Louis Mbadinga

Les enfants sont plus vulnérables aux contaminants en raison de leur développement rapide et de leur métabolisme. En fait, ils inhalent plus d'air (et donc plus de contaminants) par unité de poids corporel que les adultes.

1 Mise en contexte

1 Au Québec, la température annuelle moyenne étant plutôt basse, les gens passent en moyenne 90 % de leur temps à l'intérieur. Or, les polluants y atteignent, en général, des concentrations plus élevées que celles trouvées à l'extérieur. Le milieu scolaire n'échappe pas à cette réalité. Ainsi, les problèmes de qualité de l'air pouvant y survenir risquent de nuire aux occupants, particulièrement à la santé des enfants et à leur performance scolaire. Une bonne qualité de l'air intérieur fait d'ailleurs partie intégrante du droit à une vie saine et productive, droit qui s'inscrit dans la *Loi sur le développement durable*.

2 L'American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers (ASHRAE), la principale source d'informations techniques et éducatives dans le domaine, définit ce qu'est une qualité de l'air intérieur acceptable. Il s'agit d'air qui ne doit pas contenir de contaminants au-delà des normes réglementaires. De plus, la grande majorité des occupants exposés (80 % et plus) ne sont pas incommodés. Selon l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie (AQME), une bonne qualité de l'air intérieur préserve le confort et la santé des occupants.

3 Le confort est assuré, en général, par le contrôle de la température, de l'humidité relative, de la diffusion de l'air et de l'apport d'air extérieur. Quant à la santé des occupants, elle est protégée lorsque les contaminants sont contrôlés à un niveau sécuritaire. Les contaminants biologiques incluent entre autres les moisissures, les bactéries et les champignons. Les contaminants chimiques comprennent notamment les composés organiques volatils (COV), dégagés par certains matériaux, l'ameublement et les photocopieurs, ainsi que l'amiante et le radon.

4 Dans un contexte plus large, la qualité de l'air intérieur est le résultat d'interactions complexes entre divers facteurs de risque, dont l'enveloppe et l'entretien du bâtiment, la ventilation, l'entretien ménager ainsi que certains comportements des occupants et leurs activités.

5 La figure 1 résume les principaux éléments à prendre en compte lorsqu'est abordée la notion de qualité de l'air intérieur.

Figure 1 **Représentation de la notion de qualité de l'air intérieur**

6 Une bonne qualité de l'air dans les écoles est bénéfique sur les plans de la santé et de la productivité des élèves et du personnel qui y travaille. En l'occurrence, elle réduira les coûts qui y sont associés en évitant des situations problématiques.

7 Comme la qualité de l'air intérieur fluctue en fonction des paramètres de confort et de la concentration des contaminants, lesquels varient dans le temps et selon certaines conditions, il importe d'élaborer et de mettre en œuvre un processus systématique et continu pour en assurer l'encadrement. Ce processus vise à prévenir, à identifier, à évaluer et à résoudre la majorité des problèmes de qualité de l'air intérieur.

8 La figure 2 présente le schéma d'une approche systématique de la gestion de la qualité de l'air dans les écoles.

Figure 2 Schéma d'une approche systématique de la gestion de la qualité de l'air intérieur[1]

1. La figure 2 s'appuie sur les sources indiquées à l'annexe 1, plus particulièrement celle de la *Qualité de l'air intérieur : trousse d'action pour les écoles canadiennes*.
2. L'évaluation périodique de la qualité de l'air intérieur vise à recueillir de l'information concernant entre autres les facteurs de risque. Elle est réalisée à l'aide de mécanismes comme les listes de surveillance ou de contrôle, l'inspection visuelle régulière de l'école et la gestion des plaintes.
3. La reddition de comptes est destinée aux différentes parties prenantes ciblées dans l'énoncé d'engagement. Il peut s'agir de la haute direction des commissions scolaires, du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, des directeurs des écoles, des autres occupants de celles-ci et des parents.

9 Au Québec, les écoles publiques sont administrées par 72 commissions scolaires linguistiques : 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier. L'état de leurs bâtiments et la gestion qu'elles en font représentent des facteurs de risque importants qui influencent la qualité de l'air intérieur.

10 Les commissions scolaires francophones et anglophones ont accusé en 2008 un déficit d'entretien de 1,9 milliard de dollars pour leur parc immobilier, selon l'information fournie par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). Ce dernier a alloué 2,3 milliards de dollars de 2007-2008 à 2011-2012 pour le maintien de leur parc, dont 534 millions pour la résorption du déficit d'entretien. Notons que les investissements consentis pour le maintien du parc immobilier ont presque triplé par rapport à ceux effectués de 2002-2003 à 2006-2007. Quant aux ressources financières consacrées à l'entretien et aux réparations de faible envergure des bâtiments ainsi qu'à l'entretien ménager, elles ont représenté 443 millions de dollars en 2010-2011.

De façon générale, le déficit d'entretien résulte du fait que les travaux visant à maintenir un parc d'infrastructures dans un état désiré n'ont pas été à la hauteur des besoins.

11 Les commissions scolaires francophones et anglophones administraient, en 2010-2011, 1 804 écoles publiques utilisant 2 203 bâtiments, occupés pour la très grande majorité par des élèves du primaire. Le tableau 1 en expose un portrait sommaire.

Tableau 1 Portrait sommaire des écoles primaires publiques

	Données
Nombre d'écoles[1]	1 804
Nombre de bâtiments[1]	2 203
Âge moyen[1]	53
Superficie (m^2)[1]	7 019 136
Nombre d'élèves[1]	517 979
Nombre d'enseignants[2]	36 717
Nombre d'employés, y compris les enseignants[2]	58 031

1. Il s'agit de données de 2010-2011.
2. Il s'agit de données de 2009-2010.

Source : MELS.

Les rôles et responsabilités proviennent soit de la *Loi sur l'instruction publique*, soit de la documentation produite par le MELS ou par la Fédération des commissions scolaires du Québec.

12 **Voici les principaux rôles et responsabilités des acteurs du secteur de l'éducation relativement à la qualité de l'air dans les écoles primaires.**

MELS	Le ministre peut déterminer, en fonction de la situation de chacune des commissions scolaires, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables que les commissions scolaires doivent prendre en compte pour l'élaboration de leur plan stratégique.
Commissions scolaires	Comme propriétaires d'édifices publics et aussi comme employeurs, les commissions scolaires ont la responsabilité de veiller au maintien d'une bonne qualité de l'air intérieur en vue de préserver le confort et la santé des occupants. Elles doivent entre autres se conformer au cadre juridique et normatif et assurer une gestion rigoureuse de la qualité de l'air dans les écoles.
Écoles	Le directeur de l'école assure la direction pédagogique et administrative de l'école. Il fait part à la commission scolaire des besoins de l'école en biens et en services ainsi que des besoins d'amélioration, d'aménagement, de construction, de transformation ou de réfection des locaux et des immeubles mis à la disposition de l'école. Le directeur gère les ressources matérielles de l'école en appliquant, le cas échéant, les normes et les décisions de la commission scolaire et il en rend compte à cette dernière.

13 L'annexe 2 fournit un complément d'information à cet égard et spécifie également les rôles et responsabilités des acteurs pouvant être appelés à intervenir dans le milieu scolaire, soit les directions de santé publique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST).

14 En l'absence d'un cadre juridique propre au milieu scolaire relativement à la qualité de l'air intérieur, l'annexe 3 présente certaines normes et obligations reconnues dans le domaine.

15 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Notre vérification a été menée auprès du MELS ainsi que des commissions scolaires de Montréal, des Navigateurs et de Sorel-Tracy. Elle porte au total sur six de leurs écoles primaires. L'annexe 4 fournit un portrait sommaire de ces commissions scolaires et des écoles retenues.

2 Résultats de la vérification

16 Les travaux se sont articulés autour de deux axes : le contrôle exercé par les commissions scolaires et les écoles sur les principaux facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur et la mise en place par le ministère et les commissions scolaires d'un encadrement et de mécanismes de surveillance qui sont requis pour gérer la qualité de l'air dans les écoles primaires.

2.1 Contrôle des facteurs de risque

17 Les problèmes de qualité de l'air intérieur en milieu scolaire peuvent nuire à la santé des occupants, particulièrement à celle des enfants, ainsi qu'à leur productivité. Plus précisément, les conséquences suivantes risquent d'en résulter :

- une incidence accrue des problèmes de santé, comme le mal de tête, la fatigue, la congestion des sinus, la toux, l'éternuement, l'irritation des muqueuses (nez, gorge, yeux), la somnolence et la difficulté à se concentrer ;
- une aggravation de l'asthme et d'autres maladies respiratoires ;
- un milieu défavorable à l'apprentissage des enfants ;
- une diminution du rendement des enseignants et du personnel ;
- un risque accru que des classes ou des établissements scolaires soient fermés et que les occupants soient temporairement relogés.

18 Une gestion adéquate des facteurs de risque, soit l'enveloppe du bâtiment et son entretien, la ventilation, l'entretien ménager ainsi que les occupants et leurs activités, contribue à assurer une bonne qualité de l'air intérieur. Certains éléments méritent une attention particulière : la présence d'eau et l'amiante.

19 La présence d'eau, causée par des problèmes d'infiltration chronique, d'humidité excessive et de condensation de surface ou encore par le bris d'un tuyau, est un élément pouvant favoriser la croissance de moisissures. Selon l'Institut national de santé publique du Québec, lorsque les moisissures sont éliminées rapidement, elles ne constituent pas un risque pour la santé. Par contre, lorsqu'elles se développent de façon importante, elles dispersent dans l'air ambiant des particules respirables qui peuvent causer des problèmes de santé aux personnes exposées, selon leur sensibilité.

20 L'amiante est un minerai dont les fibres, si elles sont respirées par l'humain, peuvent causer le cancer ou d'autres maladies pulmonaires comme l'amiantose et le mésothéliome. Lorsqu'un matériau contenant des fibres d'amiante est endommagé, notamment lors d'un impact, il est possible que ces fibres se propagent dans l'air et soient inhalées par les occupants du bâtiment.

21 Les commissions scolaires vérifiées maîtrisent peu les différents facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur.

Enveloppe du bâtiment et son entretien

22 La qualité de l'air et la sensation de confort sont intimement liées à l'intégrité de l'enveloppe d'un bâtiment (en raison du risque d'infiltration d'air et d'eau) ainsi qu'à la performance de son système de ventilation. Pour ces deux éléments, il importe de mettre en place un programme d'entretien (préventif et régulier) et d'effectuer des inspections visuelles régulières afin de prévenir, de détecter et de régler les problèmes au bon moment. En outre, cela préservera la bonne qualité de l'air intérieur et contribuera à la pérennité du bâtiment. Dans ce contexte, un historique des bâtiments se révèle un outil précieux, notamment pour faciliter l'établissement d'un diagnostic en cas de problèmes de qualité de l'air intérieur.

Programme d'entretien préventif

L'entretien préventif consiste à intervenir sur un élément d'un bâtiment ou un équipement avant qu'il soit défaillant, afin de prévenir une détérioration ou une panne.

23 Un programme d'entretien préventif détermine les travaux qui doivent être effectués systématiquement sur l'ensemble des éléments d'un bâtiment et de ses équipements. Il prévoit également un calendrier de réalisation et un processus de suivi. Un tel programme implique notamment de vérifier l'état de la toiture pour y déceler des indices précurseurs d'une infiltration d'eau, de vérifier l'étanchéité des ouvertures, telles que les fenêtres, les portes et les conduits (gaz, eau, câbles) et d'apporter les correctifs nécessaires au besoin.

24 Pour l'une des trois commissions scolaires vérifiées, il n'y a pas de programme d'entretien préventif structuré et opérationnel pour ses bâtiments et les équipements qui y sont associés. Pour les deux autres, le programme est incomplet.

Un régisseur gère, à l'aide d'une équipe, les activités associées à l'entretien et au fonctionnement des bâtiments et de leurs composantes.

25 À la Commission scolaire de Montréal, l'entretien préventif est effectué de façon variable et peu organisée. Chaque régisseur, responsable d'une partie du territoire, procède à l'entretien préventif à sa façon, ce qui n'assure pas que les travaux sont réalisés au moment opportun et dans leur intégralité.

26 Par exemple, un des régisseurs rencontrés établit manuellement un calendrier de visites préventives des écoles dont il a la charge et il n'a pas de listes précises des tâches à accomplir. Il s'appuie sur celles produites par les ouvriers des corps de métier sous sa responsabilité (menuisier, plombier, électricien et peintre) et sur leur connaissance de ces bâtiments. Les notes des ouvriers sur le travail effectué sont seulement consignées dans le dossier du régisseur. La Commission scolaire de Montréal aurait avantage à ce que ces données soient informatisées afin de faciliter l'établissement d'un portrait global, les analyses ultérieures et le transfert des connaissances relatives à chaque bâtiment.

27 Pour un autre régisseur rencontré, responsable de la mécanique du bâtiment, il n'a ni calendrier systématique ni tâches préétablies pour l'entretien préventif : celles-ci sont plutôt laissées à la discrétion des ouvriers. Les écoles où il projette d'intervenir sont sélectionnées en fonction du nombre d'appels de service qui ont été effectués récemment. L'entretien préventif peut aussi être fait de façon sporadique, c'est-à-dire qu'un ouvrier intervenant dans une école peut réaliser une partie de l'entretien préventif à ce moment.

28 Actuellement, la Commission scolaire de Montréal a sur la table à dessin un projet de programme d'entretien préventif formel visant à standardiser les tâches et comprenant des fiches de visites. Pour l'instant, ce projet est incomplet puisqu'il n'inclut pas les systèmes de ventilation.

29 À la Commission scolaire des Navigateurs, le programme d'entretien préventif conçu en 1984 se décline en un programme hebdomadaire par école. Il contient une séquence d'interventions planifiées et précise la façon de procéder par composante du bâtiment et de ses systèmes, comme le toit, les fenêtres et les prises d'air des systèmes de ventilation. Par contre, la commission scolaire n'a instauré aucun processus de mise à jour du programme. Elle ne peut donc pas s'assurer que les modifications apportées aux bâtiments et aux équipements au fil du temps sont prises en compte dans le programme d'entretien préventif. De plus, ce dernier ne met pas assez l'accent sur le repérage de situations telles que la présence suspecte d'eau ou d'humidité et l'accumulation anormale de poussière. En outre, le programme n'est pas appliqué dans 22 % de ses écoles primaires, dont une des écoles visitées.

30 À la Commission scolaire de Sorel-Tracy, le programme d'entretien préventif mensuel, organisé par type d'équipements, est incomplet. Il est en fait très sommaire (très peu d'informations y sont demandées) et n'est pas personnalisé par école. Les fiches d'entretien ressemblent plus à des aide-mémoire qu'à des fiches techniques : elles ne contiennent aucun détail sur les éléments à inspecter. La responsabilité d'appliquer le programme revient à l'ouvrier, qui doit évaluer si les travaux relatifs aux éléments figurant sur la fiche sont nécessaires dans chaque école, compte tenu de ses équipements. Il doit aussi s'assurer que les travaux sont faits dans toutes les écoles qui le requièrent. Enfin, les fiches remplies par celui-ci contiennent peu de renseignements sur les tâches accomplies et l'endroit où elles ont été réalisées. Cette façon de faire entraîne un manque d'information, ce qui n'assure pas que l'entretien préventif est effectué dans toutes les écoles.

Entretien régulier

31 Pour effectuer l'entretien de leurs bâtiments, les trois commissions scolaires vérifiées répondent aux requêtes qui leur sont adressées selon le processus établi et le logiciel dont elles se sont dotées.

L'entretien régulier fait référence aux actions entreprises lorsqu'un problème survient, par exemple réparer un tuyau qui coule.

32 Pour la Commission scolaire de Montréal, la mise en œuvre de certaines interventions demandées tarde à se faire, alors qu'il importe que les solutions soient apportées avec une diligence raisonnable. Quant aux deux autres, elles ne suivent pas systématiquement les délais de réalisation de leurs travaux.

33 La Vérification interne de la Commission scolaire de Montréal a constaté, à partir de l'information électronique disponible pour 74 requêtes, qu'environ 25 % de celles-ci avaient des délais de mise en œuvre déraisonnables pour préserver la qualité de l'air intérieur. Par exemple, selon son étude, un délai de 91 jours s'est écoulé avant que des mesures correctrices soient apportées à la suite d'une requête relevant un problème de toit qui coule.

34 Selon notre analyse de l'information relative à une école primaire de la Commission scolaire de Montréal aux prises avec des problèmes de moisissures, cette école a fait l'objet de deux rapports d'expertise en 2008 et en 2009. Le premier révélait que, à la fonte des neiges, une quantité importante d'eau s'infiltrait dans l'« entretoit ». Le second recommandait la réfection de la toiture. Pourtant, ce n'est qu'en mai 2011 que la commission scolaire a entamé des démarches pour refaire la toiture en urgence, bien que des correctifs temporaires aient été apportés en octobre 2009 et que sa réfection ait été planifiée antérieurement. La toiture a effectivement été remplacée en novembre 2011.

35 Quant aux commissions scolaires des Navigateurs et de Sorel-Tracy, elles ne calculent pas les délais de réalisation de leurs travaux. Sans un suivi de ces délais, il est plus difficile de s'assurer que l'on est intervenu rapidement, surtout pour les situations qui le requièrent telles les infiltrations et les fuites d'eau.

Inspection visuelle régulière

36 Une inspection visuelle des bâtiments, au moins annuellement, permet d'apprécier l'entretien qui a été effectué et de prévenir des situations problématiques, particulièrement à l'égard de la qualité de l'air intérieur. Cet exercice permet aussi de valider sommairement l'état de ceux-ci et la planification des travaux à réaliser.

37 Aucune des trois commissions scolaires vérifiées n'assure une inspection visuelle annuelle des bâtiments, même si ceux-ci représentent un facteur de risque important pour la qualité de l'air intérieur.

38 À la Commission scolaire de Montréal, trois types d'inspections ont été répertoriées. Toutefois, aucune inspection des bâtiments n'est réalisée au moins annuellement afin de détecter les éléments risqués et d'agir sur ceux-ci au moment opportun. Les types d'inspections effectuées sont les suivantes :

- Une inspection ponctuelle est réalisée pour les bâtiments ou leurs composantes qui font l'objet d'une demande de financement.
- Une inspection de chaque école, basée sur la prévention et l'identification des risques (incendie, responsabilité civile, etc.), est prévue tous les cinq

ans, mais le cycle complet n'a pas été effectué. Les inspections ont été suspendues en janvier 2012.

- Dans le cas des écoles aux prises avec une contamination importante aux moisissures, une inspection complète des établissements sur cinq ans a été planifiée. Celle-ci permettra d'établir les priorités relatives aux expertises plus approfondies à effectuer et de réaliser, le cas échéant, des travaux pouvant améliorer la qualité de l'air intérieur.

39 Pour les deux autres commissions scolaires vérifiées, des visites informelles nous ont été rapportées, mais elles ne sont pas documentées.

Figure 3

40 Bien que des interventions liées à l'entretien soient réalisées dans les écoles, nous avons observé des indices préoccupants concernant les facteurs de risque dans les six écoles vérifiées. Certaines de ces situations entraînent des risques d'infiltration d'eau : mauvais drainage de la toiture (figure 3), fissures dans le parement de briques et la fondation, joints évidés, scellants pour fenêtres secs et manquants, etc.

41 D'autre part, les vides sanitaires sous les écoles sont à surveiller, notamment en raison d'un taux d'humidité élevé, de signes d'infiltration d'eau et de l'entreposage de matériel. Nous avons également relevé la présence de moisissures (figure 4) dans quatre des six écoles visitées de même que des traces d'humidité dans cinq des six écoles : des carreaux de plafond cernés, des luminaires corrodés et une section de mur ondulée.

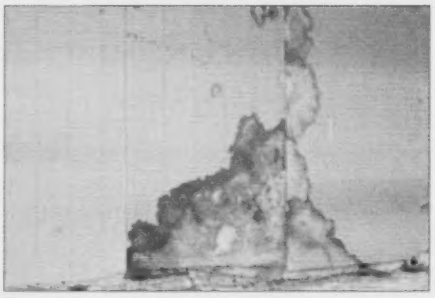


Figure 4

42 Par ailleurs, certains isolants pour tuyaux contenant de l'amiante ou pouvant en contenir étaient endommagés, et des situations pouvaient se révéler préoccupantes quant à la libération de fibres d'amiante. Par exemple, nous avons noté les éléments suivants : plâtre pouvant contenir de l'amiante éclaté à plusieurs endroits et carreaux de plafond accessibles pouvant libérer des fibres d'amiante lors d'un impact.

43 Nous avons également observé que l'intérieur de certains calorifères était fortement empoussiéré (figure 5). La poussière accumulée est susceptible d'être remise en suspension dans l'air, ce qui pose un risque d'exposition à des allergènes.

Figure 5

44 Enfin, nous avons remarqué que des moustiquaires étaient manquantes ou endommagées, ce qui laisse la possibilité aux insectes et aux petits animaux de pénétrer dans les écoles.

45 En plus d'accélérer la détérioration des bâtiments, les lacunes observées dans l'entretien risquent de dégrader la qualité de l'air intérieur, notamment en raison de la prolifération importante des moisissures, situation présente dans des écoles de deux des trois commissions scolaires vérifiées.

Historique des bâtiments et de leurs principales composantes

46 L'historique d'un bâtiment fournit des renseignements très utiles lors d'une investigation concernant un problème de qualité de l'air intérieur et il devient essentiel pour faciliter et accélérer une prise de décision éclairée au moment opportun. Il doit contenir des informations de base, telles que l'année de construction, les plans architecturaux, les caractéristiques des systèmes mécaniques, de chauffage, de ventilation et de climatisation ainsi que la description des rénovations majeures et leur date de réalisation. Il doit également inclure les événements importants survenus dans le bâtiment : les dégâts d'eau et les problèmes d'infiltration d'eau, les autres types de sinistres ou les modifications d'usage des lieux.

47 L'historique des bâtiments des commissions scolaires vérifiées est dispersé et incomplet.

48 Dans les trois commissions scolaires vérifiées, pour constituer l'historique des bâtiments, il faut souvent consulter plusieurs sources d'information, dont le Système informatisé de maintien des actifs des commissions scolaires (SIMACS), ou faire des recherches dans un système de requêtes non catégorisées et peu documentées. Parfois, lorsque la documentation n'existe pas, on peut même faire appel à la mémoire d'employés ayant beaucoup d'ancienneté.

Le SIMACS vise à fournir un inventaire normalisé des composantes de chacun des bâtiments. Celui-ci est exigé par le MELS.

49 Plus précisément, les situations suivantes ont été observées :

- Le SIMACS ne contient pas l'intégralité des composantes des bâtiments, notamment les finitions des planchers et des murs.
- Les plans architecturaux ne sont pas toujours disponibles et pas nécessairement à jour.
- L'inventaire des dégâts d'eau est partiel et éparpillé.

50 L'historique des bâtiments est incomplet dans bien des cas, comme nous pouvons le remarquer dans les exemples suivants :

- Une personne responsable de l'entretien d'une école a appris l'existence de dégâts d'eau antérieurs par l'entremise d'employés de la commission scolaire ou de l'école qui sont en place depuis plusieurs années.
- Dans le cadre de la gestion des problèmes de moisissures, la Commission scolaire de Montréal a dû évaluer les risques associés aux problèmes de qualité de l'air intérieur de ses écoles à l'aide d'un historique des bâtiments fragmentaire et souvent épars.
- Une école de la Commission scolaire de Montréal a subi plusieurs dégâts d'eau de 1998 à 2007, et des moisissures y ont été observées. En 2008, la commission scolaire a entrepris des travaux de décontamination fongique, la réfection du toit et des rénovations intérieures d'une valeur de 1,3 million de dollars. Pourtant, selon la direction de santé publique, ces travaux n'ont pas permis de corriger tous les problèmes du bâtiment, notamment ceux associés aux infiltrations d'eau par les fenêtres, dans les murs sous-jacents et les plafonds de plusieurs locaux. En 2010, la commission scolaire a annoncé la réhabilitation de l'école et a prévu des investissements

de 6 millions de dollars. Toutefois, en juin 2012, la contamination s'est révélée plus sérieuse. L'historique est incomplet en ce qui concerne les dégâts d'eau et la façon dont ceux-ci ont été réparés. Il est ainsi plus difficile de juger de la condition du bâtiment et, par le fait même, de gérer le risque qui en découle, notamment quant au caractère judicieux des investissements.

51 Une méconnaissance de l'historique d'un bâtiment nuit à la gestion des risques et à une juste évaluation des situations problématiques.

Ventilation

52 D'après l'AQME, des études réalisées tant au Québec qu'au Canada et aux États-Unis concluent que de 50 à 60 % des problèmes liés à la qualité de l'air intérieur sont directement attribuables à un défaut ou à un mauvais fonctionnement des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation. De manière plus significative, environ 80 % des problèmes de qualité de l'air dans les bâtiments ventilés mécaniquement peuvent être corrigés par des interventions dans ces systèmes.

53 Pour les bâtiments à ventilation naturelle, ce qui est le cas de 70 % des écoles primaires, l'admission d'air est assurée par l'ouverture des fenêtres et des portes. Toutefois, elle doit varier en fonction de certains éléments, comme la quantité de polluants atmosphériques présents dans l'air extérieur, l'occupation des locaux et les différentes périodes de la journée. À titre d'exemple, l'heure de dîner et les récréations sont des moments plus propices à l'aération des classes.

54 De façon générale, la ventilation d'un bâtiment vise à assurer aux occupants des conditions ambiantes confortables qui satisfont 80 % et plus d'entre eux. Le confort des occupants est préservé notamment par le contrôle de la température et de l'humidité relative ainsi que par l'apport d'air extérieur. Voici les normes recommandées par l'ASHRAE à cet égard et les conséquences possibles si elles ne sont pas respectées.

Paramètre de confort	Norme	Conséquences si norme non respectée
Température	De 20 à 26 °C	Température trop basse ou trop élevée : maux de tête, fatigue ou irritation des muqueuses
Humidité relative	De 30 à 60 %	Humidité relative trop basse : sécheresse et irritation des muqueuses (yeux, nez, gorge) Humidité relative trop élevée : croissance de micro-organismes
CO_2	Quantité inférieure à 1 200 ppm	Maux de tête et baisse de concentration

ppm partie par million

Le dioxyde de carbone (CO_2) est une composante naturelle de l'atmosphère. Il est produit notamment par la respiration humaine. Plus la densité d'occupants est grande dans un environnement, plus la production de CO_2 est importante. L'apport d'air extérieur est donc nécessaire pour diminuer la concentration de celui-ci.

Ventilation mécanique

55 Les systèmes de ventilation mécanique nécessitent une exploitation appropriée et l'entretien régulier de certaines de leurs composantes pour le maintien d'une bonne qualité de l'air intérieur. Par exemple, il faut changer les filtres au besoin afin qu'ils conservent leur capacité de filtration, notamment avant qu'ils soient complètement obstrués ou selon les recommandations des manufacturiers. La filtration est importante puisqu'elle sert à retirer de l'air la plupart des particules en suspension et les micro-organismes susceptibles de s'y attacher. De plus, il faut s'assurer du niveau de salubrité des conduits de ventilation pour éviter de contaminer l'environnement scolaire, car ceux-ci servent à alimenter un local en air frais et à expulser l'air vicié vers l'extérieur.

56 Les commissions scolaires vérifiées ne disposent pas de l'information requise pour s'assurer du bon fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de ventilation mécanique des écoles, ou celle-ci est difficilement accessible.

57 Les commissions scolaires vérifiées ne possèdent pas facilement l'information relative aux dates de changement des filtres par système de ventilation. Une seule, soit la Commission scolaire des Navigateurs, consigne ces dates dans un registre manuscrit situé près de chacun des systèmes. Pour les deux autres, l'information est soit inexistante, soit difficilement accessible. Par exemple, à partir des factures d'achat de filtres, seule trace d'information, il n'est pas possible de déterminer si ceux-ci ont été utilisés ou entreposés pour une utilisation ultérieure.

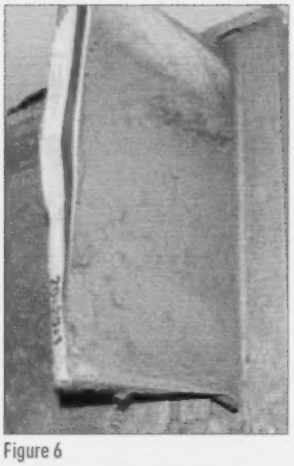


Figure 6

58 Comme le montre la figure 6, nous avons observé qu'un filtre aurait dû être remplacé dans une des écoles visitées, compte tenu de son empoussièrement excessif. Dans ce cas-ci, le dernier changement avait été effectué 11 mois auparavant.

59 Les dates de nettoyage des conduits de ventilation sont également difficiles à obtenir : aucune des trois commissions scolaires vérifiées n'a de registre par école. Pour trouver cette information, il faut se référer aux factures des entrepreneurs ou à des dossiers détenus par les personnes qui se sont occupées de cette tâche. Pourtant, cette donnée peut aider les responsables à être vigilants quant à la surveillance du nettoyage des conduits.

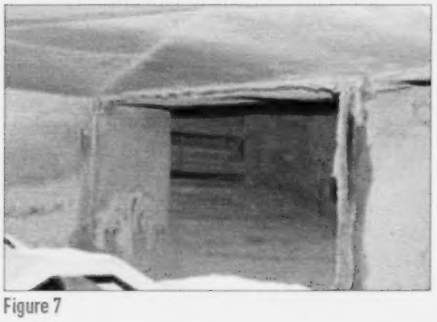


Figure 7

60 En outre, dans une école visitée, nous avons observé la présence importante de poussière dans la partie visible des conduits d'alimentation du système de ventilation du gymnase (figure 7).

61 Enfin, dans les écoles visitées ayant une ventilation mécanique partielle ou totale, des membres du personnel, soit la direction, le concierge ou les enseignants, ont une méconnaissance des systèmes en activité et de leur utilisation, ce qui fait en sorte que certaines de leurs actions ne sont pas souhaitables :

- Un système d'extraction mécanique de l'air du gymnase d'une école a été arrêté, car il a vraisemblablement été jugé trop bruyant. Lors de notre visite, nous avons observé un taux de CO_2 de 1311 ppm, ce qui est supérieur à la norme.
- Dans une école visitée, malgré la présence d'un système de ventilation mécanique dans chaque classe, la concentration de CO_2 était élevée dans plusieurs d'entre elles, jusqu'à 2413 ppm (plus du double de la norme). Tous les cas de figure ont été observés : fenêtres et système de ventilation fermés, fenêtres ouvertes et système fermé, fenêtres fermées et système ouvert de même que fenêtres et système ouverts. Au moment de notre passage, le système de ventilation mécanique était arrêté dans plus de la moitié des classes visitées (12 sur 23).

Ventilation naturelle

62 En 2006, le MELS a publié un guide donnant des conseils aux écoles qui ne sont pas munies d'un système de ventilation mécanique. Une politique décrivant plus précisément les actions à poser est nécessaire pour l'adoption des comportements appropriés.

63 Deux commissions scolaires vérifiées ont mis en place une politique portant sur l'aération des locaux de leurs écoles. Cependant, les pratiques d'aération recommandées, soit par une politique ou par un guide, ne sont pas observées dans les écoles que nous avons visitées.

64 Une politique a été diffusée par la Commission scolaire de Montréal en novembre 2011 et par celle des Navigateurs en juin 2009. Toutefois, les enseignants que nous avons rencontrés dans ces deux commissions scolaires nous ont dit ne pas la connaître. À la Commission scolaire de Sorel-Tracy, aucune politique écrite n'a été trouvée.

65 Par ailleurs, des appareils de mesure élémentaires permettraient d'aider les enseignants à gérer le confort de leur classe et à garder un environnement propice à l'apprentissage. Pourtant, aucune des commissions scolaires vérifiées ne fournit d'appareils de mesure, tels que des thermomètres, des hygromètres ou des lecteurs de CO_2.

Un hygromètre est un appareil qui mesure l'humidité relative.

66 Voici nos observations pour les cinq écoles visitées qui sont principalement ventilées de façon naturelle :

- Comme les enseignants ne connaissent pas de politiques ou de directives sur l'aération des locaux émanant de la commission scolaire, ils disent ouvrir les fenêtres selon leur jugement.
- Les pratiques d'aération recommandées, notamment par le *Guide de prévention et d'intervention sur la qualité de l'air en milieu scolaire*, étaient observées dans seulement 35 % des classes visitées (26 sur 74). Notons que des indices de ventilation inadéquate ont été relevés dans les cinq écoles, soit des taux de CO_2 élevés (jusqu'à 1750 ppm), des locaux trop secs (aussi peu que 11 % d'humidité relative) ou d'autres surchauffés (28 °C).

- Une des écoles vérifiées n'avait aucune fenêtre ouverte pendant la récréation ou l'heure du dîner.
- Nous avons répertorié un hygromètre et quelques thermomètres indépendants. La plupart du temps, les thermomètres sont intégrés dans les thermostats, ce qui rend leur lecture difficile.

Entretien ménager des écoles

67 L'entretien ménager des locaux favorise une bonne qualité de l'air : la présence simultanée de saleté, d'humidité et de chaleur peut stimuler la croissance de moisissures et d'autres contaminants biologiques. L'utilisation accrue des écoles (service de garde, service de dîner dans les classes, activités communautaires) exerce une pression supplémentaire sur l'entretien ménager.

68 L'entretien ménager de cinq des six écoles visitées est négligé.

69 Pour évaluer l'état de propreté des écoles visitées, nous avons calculé le nombre d'éléments propres sur le total des éléments examinés pour l'ensemble des classes visitées d'une école. Ces éléments sont le plancher, les murs, les tapis, les grilles de ventilation, les bureaux, les chaises, les tableaux, les fontaines, les éviers, les toilettes et les autres éléments jugés pertinents, tels que les armoires. Notre évaluation a porté sur 76 % des classes des écoles visées.

Commission scolaire	École	Proportion des éléments propres (%)
Montréal	A	21,5
	B	42,8
	C	27,3
Navigateurs	D	65,0
	E	72,7
Sorel-Tracy	F	36,9

70 Des déficiences relatives à l'entretien ménager ont été observées à l'égard de plusieurs éléments, particulièrement les planchers. Près de 80 % des classes (91/117) avaient un plancher empoussiéré ou taché. De plus, certains corridors témoignaient d'une pratique d'entretien ménager laissant grandement à désirer. Dans certaines écoles, la poussière était excessive à plusieurs endroits, notamment près des grilles de conduits de ventilation condamnés, sur des casiers et sur des armoires. Notons que lors de mouvements d'air provoqués par le passage des occupants ou par déplacement mécanique, la poussière accumulée est susceptible d'être remise en suspension dans l'air, ce qui pose un risque d'exposition à des allergènes (ex. : pollens, excréments d'acariens et spores de moisissures).

71 Dans une école, la présence d'excréments de souris est généralisée, et ce, même sur l'aire de jeu d'une classe de maternelle. Nous avons également remarqué de l'urine autour d'un « drain de plancher » d'une salle de toilette. Enfin, des détritus (litre de lait vide, contenant de pudding, etc.) ont été observés sous les réfrigérateurs servant à la distribution des repas aux élèves.

72 Une des causes des situations observées est le recours peu fréquent à des devis d'entretien ménager bien détaillés et le peu de contrôle exercé sur ceux-ci. La responsabilité de l'entretien ménager relève des directions d'école. Toutefois, la commission scolaire peut jouer un rôle de soutien ou de conseil, particulièrement pour les situations problématiques. Actuellement, les commissions scolaires vérifiées participent peu à l'élaboration des devis d'entretien, sauf celle des Navigateurs lorsque l'entretien ménager de ses écoles est confié à une firme externe.

73 La teneur des devis d'entretien varie beaucoup d'une école à l'autre. Nos observations pour les écoles visitées sont regroupées par commission scolaire.

Montréal	Les devis d'entretien sont variables selon les écoles et se limitent le plus souvent à une liste sommaire de tâches à accomplir durant la semaine, qui comprend les locaux à nettoyer. Ils incluent quelquefois les tâches à effectuer à des moments précis (ex. : après la récréation, nettoyer les toilettes ; après le dîner, nettoyer les classes où les élèves ont mangé).
Navigateurs	Dans les écoles visitées, l'entretien ménager est confié à une firme externe. Des devis d'entretien détaillés incluant une liste de tâches à accomplir et leur fréquence par type de locaux ont été élaborés (ex. : laver les surfaces de sol une fois par semaine et pour ceux de la maternelle, tous les jours ; vider et nettoyer les corbeilles à papier, nettoyer et désinfecter les toilettes, et ce, chaque jour, etc.). Les devis comprennent également des attentes sur le plan des résultats. Par exemple, il ne doit pas y avoir de saleté ou de rebuts dans les coins, derrière ou sous les radiateurs, sous les meubles ou derrière les portes. De plus, les planchers doivent être propres et brillants, y compris dans les coins et sous les meubles.
Sorel-Tracy	Dans cette commission scolaire, nous n'avons trouvé que la liste des locaux à nettoyer.

74 D'autre part, les directeurs d'école rencontrés dans les trois commissions scolaires vérifiées gèrent peu les devis d'entretien. En effet, nous avons observé des façons de faire différentes parmi ces directeurs. Elles sont regroupées par commission scolaire :

- À la Commission scolaire de Montréal, les directeurs endossent des devis plutôt sommaires.
- Dans celle des Navigateurs, ils en ont une connaissance vague.
- Dans celle de Sorel-Tracy, il ne contribue pas au devis d'entretien élaboré par le concierge.

De plus, dans tous les cas, le suivi est informel et variable.

75 Enfin, dans deux des écoles visitées, notons que certains produits dangereux peuvent être accessibles aux enfants. Ainsi, dans une de ces écoles, des produits dangereux, tels que de l'essence à briquet, du dissolvant à peinture et de l'essence, sont entreposés dans des locaux non verrouillés. Dans l'autre école, aucun des dépôts utilisés par le concierge n'était barré, et certains d'entre eux contenaient des produits de nettoyage pouvant représenter un risque pour les enfants, comme du décapant à plancher.

Occupants et leurs activités

76 Les occupants et leurs activités sont un autre facteur de risque qui influe sur la qualité de l'air. Ainsi, la quantité de matériel entreposé dans les classes et l'usage des locaux sont autant d'éléments sur lesquels il est possible d'intervenir pour atténuer les risques de dégradation de la qualité de l'air intérieur.

77 Avant les années 2000, le MELS avait pris quelques initiatives pour diminuer ces risques. En outre, en 1989, il avait invité les commissions scolaires à retirer des classes les vivariums, les aquariums et les milieux de culture pour réduire les risques de moisissures ou d'odeurs.

78 Les trois commissions scolaires vérifiées n'ont pris aucune mesure formelle pour contrôler les risques de dégradation de la qualité de l'air intérieur occasionnés par les occupants et leurs activités.

79 Ainsi, compte tenu d'un manque de sensibilisation et d'information, nous avons observé des situations inusitées lors des visites des écoles :

- Des classes étaient encombrées par divers matériels, malgré une demande de la direction d'école pour y remédier. Entre autres, dans une classe, des bacs et des boîtes empilés atteignaient près de deux mètres de hauteur et s'étendaient sur presque la largeur de la classe. De plus, des boîtes se trouvaient sur le dessus de certaines étagères mesurant près de deux mètres.
- Des poubelles sans couvercle occasionnaient des odeurs nauséabondes, dues notamment à des déchets organiques.
- Des bacs de compostage maison se trouvaient à l'intérieur d'une classe.
- De véritables balles de tennis étaient utilisées comme mesure d'atténuation du bruit, source de COV et de poussière. La Commission scolaire des Navigateurs avait en main une étude récente recommandant de les retirer.
- Des unités de chauffage ou de ventilation étaient obstruées par divers objets.

Recommandations

80 Les recommandations suivantes s'adressent aux commissions scolaires vérifiées.

1. **Veiller à mettre en place et à tenir à jour un programme d'entretien préventif complet et voir à son application rigoureuse pour tous les bâtiments.**
2. **S'assurer que les travaux d'entretien sont réalisés avec diligence, surtout ceux qui représentent un risque élevé quant au maintien d'une bonne qualité de l'air intérieur.**
3. **Prendre des mesures pour mieux connaître l'historique des bâtiments et de leurs composantes et s'assurer que cette information est disponible facilement.**
4. **S'assurer qu'une politique d'aération pour les écoles ventilées naturellement est connue et appliquée par le personnel.**
5. **Veiller à ce que les directeurs d'école utilisent un devis d'entretien ménager détaillé et en contrôlent le résultat.**
6. **S'assurer que les principaux risques de dégradation de la qualité de l'air intérieur occasionnés par les occupants et leurs activités font l'objet de mesures formelles.**

2.2 Encadrement et surveillance de la qualité de l'air intérieur

81 Comme il a été illustré dans la figure 2, une gestion rigoureuse de la qualité de l'air dans les écoles primaires requiert l'instauration d'une approche systématique, c'est-à-dire d'un processus continu visant à prévenir, à identifier, à évaluer et à résoudre la majorité des problèmes de qualité de l'air intérieur. La responsabilité de cette approche est partagée entre le ministère et les commissions scolaires.

Encadrement et surveillance par le ministère

82 L'encadrement relatif à la qualité de l'air dans les écoles demande une participation du plus haut niveau de l'Administration, en l'occurrence le MELS. Sa position lui permet d'avoir une vision stratégique et de mener des actions concertées. Le ministère doit définir des orientations et statuer sur des standards au regard de la qualité de l'air, mais également en assurer une surveillance adéquate.

83 L'encadrement et la surveillance exercés par le ministère à l'égard de la qualité de l'air dans les écoles primaires ne lui donnent pas l'assurance que celles-ci offrent un milieu propice à la santé des occupants et à la réussite scolaire.

Orientations

84 Le ministère n'a pas formulé d'orientations portant sur la qualité de l'air dans les écoles primaires.

85 Ainsi, il n'a pas élaboré d'orientations prônant l'instauration d'une approche systématique par les commissions scolaires pour gérer la qualité de l'air intérieur ni reconnaissant l'importance du rôle du coordonnateur dans chaque commission scolaire.

86 Or, en l'absence de telles orientations, il y a un risque que le ministère, les commissions scolaires et les écoles n'accordent pas à la qualité de l'air intérieur l'importance nécessaire. De plus, cette situation accroît la possibilité de multiplication des démarches relatives à la gestion de la qualité de l'air dans les 72 commissions scolaires, et ce, selon des visions différentes.

87 À titre comparatif, le Minnesota et le Connecticut imposent, par l'intermédiaire de lois, de règlements ou de guides, la mise en place d'un programme sur la qualité de l'air intérieur dans leurs écoles, lequel prévoit des actions systématiques. L'annexe 5 présente des bonnes pratiques relatives à leur programme.

Standards

88 Plusieurs sources crédibles, telles que l'ASHRAE, Santé Canada et la réglementation portant sur la santé et la sécurité au travail, ont établi des standards à respecter pour différents contaminants et paramètres de confort dans un bâtiment. Pour choisir les standards à retenir, on doit notamment tenir compte de l'objectif pour lequel ils ont été adoptés. Certains standards ne font pas de distinction entre les différents types de bâtiments (industriels, commerciaux et institutionnels) et leur usage. Dans une optique de prévention et de précaution, les standards à l'égard des écoles doivent être axés sur les besoins de la jeune clientèle, plus sensible à la qualité de l'air intérieur. Dans ce contexte, nous nous attendons à ce que le ministère choisisse des standards qui devront être appliqués par les commissions scolaires afin que les occupants des écoles bénéficient d'une bonne qualité de l'air.

89 Le ministère n'a pas choisi de standards relatifs aux paramètres de confort et aux contaminants, sauf pour l'amiante et le radon.

90 De fait, le MELS a déterminé, en collaboration avec la Santé publique, les standards à respecter en ce qui concerne l'amiante et le radon, mais il ne s'est pas prononcé sur d'autres contaminants, tels que le monoxyde de carbone et le formaldéhyde. Il n'a pas défini non plus les paramètres de confort requis comme la température ambiante, l'humidité relative, le débit minimum d'air frais et le niveau de CO_2.

91 Dans le cas des moisissures, étant donné qu'il n'existe pas de seuil quantitatif définissant ce qu'est une contamination fongique intérieure, il est souhaitable, dans une perspective de santé publique, d'utiliser un protocole pour évaluer les problèmes potentiels. Au moment de nos travaux, le ministère ne disposait pas d'un tel protocole.

L'absence d'un seuil quantitatif s'explique par le grand nombre d'espèces de moisissures présentes dans les bâtiments et la grande variabilité des réactions des individus à l'exposition aux moisissures.

Surveillance

92 La surveillance exercée par le MELS sur la qualité de l'air dans les écoles primaires est épisodique et fragmentaire.

93 Le ministère n'exige pas des commissions scolaires une reddition de comptes formelle et régulière afin d'être informé de tout problème majeur relatif à la qualité de l'air intérieur. À titre comparatif, le Minnesota impose à ses commissions scolaires une revue annuelle des activités liées à la qualité de l'air intérieur. Celle-ci est parfois conditionnelle à l'obtention de certains fonds pour les bâtiments scolaires.

94 En 1998, le ministère a toutefois demandé aux commissions scolaires de recenser l'ensemble des flocages d'amiante se trouvant dans les bâtiments sous leur responsabilité, de procéder aux travaux de correction appropriés, d'évaluer régulièrement l'état de conservation des flocages et de mettre en place un programme d'entretien préventif périodique. En 1999, un bilan a été produit, lequel exposait les résultats relatifs au recensement des flocages et à l'évaluation qualitative de leur état de conservation. Ce bilan indiquait également que certaines actions commençaient à être entreprises : les travaux de correction à apporter aux flocages sévèrement dégradés et le suivi de ceux jugés en bon état afin qu'ils soient gérés de façon sécuritaire. Par contre, le ministère n'a pas donné de consignes aux commissions scolaires quant aux matériaux contenant de l'amiante. Depuis 1999, il n'a reçu de celles-ci que les demandes de financement pour des travaux visant à enlever de l'amiante ou à sécuriser certains lieux. Par conséquent, il apparaît difficile pour le ministère de connaître les endroits où il y a de l'amiante ainsi que l'état de conservation de celui-ci, et ce, par école. Les informations suivantes par commission scolaire illustrent également nos propos à l'égard de l'amiante.

Le flocage d'amiante est un matériau généralement friable, pulvérisable ou décomposable en très petites particules par une simple pression de la main. Dans ces conditions, il est plus susceptible de libérer des fibres dans l'air ambiant lorsqu'il est endommagé ou simplement touché. Encapsulé, il ne présente aucun danger. On trouve notamment les flocages d'amiante dans les isolants appliqués par pulvérisation, les produits d'isolation mécanique et les papiers ondulés.

Au Québec, les matériaux contenant de l'amiante désignent tout matériau dans lequel des fibres d'amiante sont présentes dans une proportion égale ou supérieure à 0,1 %. Ils peuvent être non friables (carreaux de plancher, produits d'étanchéité, carreaux de plafond insonorisants, etc.) ou friables (isolants, plâtres acoustiques, finis décoratifs, etc.). De nos jours, les matériaux friables contenant de l'amiante ne sont plus fabriqués en Amérique du Nord.

Montréal	▪ En 2008, la commission scolaire a actualisé le programme de gestion de l'amiante mis en place en 1998, lequel comporte les volets suivants : formation, évaluation périodique, procédure relative aux travaux d'entretien ou de rénovation et suivi des activités du programme. Actuellement, elle détient un registre indiquant les endroits où il y a de l'amiante, et ce, par école. ▪ En mars 2012, la commission scolaire a pris l'initiative de faire parvenir au MELS une reddition de comptes, mais seulement sur les flocages d'amiante.
Navigateurs	▪ La commission scolaire a effectué le recensement des flocages d'amiante qui a été demandé en 1998. Toutefois, pour les matériaux contenant de l'amiante, elle investigue seulement si des travaux sont projetés. ▪ Aucune reddition de comptes formelle n'a été transmise au MELS.
Sorel-Tracy	▪ Aucun document relatif au recensement des flocages d'amiante demandé par le MELS en 1998 n'a été trouvé. ▪ Depuis octobre 2011, un rapport de caractérisation des matériaux pouvant contenir de l'amiante est disponible par école. Au moment de notre visite, le personnel de l'école visitée était toujours tenu dans l'ignorance quant aux endroits où il pourrait y avoir de l'amiante. ▪ Aucune reddition de comptes formelle n'a été transmise au MELS.

L'exposition d'un individu au radon peut provoquer le cancer du poumon. Ce risque augmentera proportionnellement avec la durée de l'exposition et la concentration du radon dans l'air ambiant.

95 Quant au radon, un gaz inodore et incolore issu de la désintégration naturelle des éléments radioactifs présents dans le sol, le ministère a demandé aux commissions scolaires en août 2011 de mesurer sa concentration dans leurs bâtiments d'ici le 1er juillet 2014 et de procéder par la suite aux travaux correctifs, s'il y a lieu. Toutefois, aucune reddition de comptes formelle n'est exigée des commissions scolaires pour cette action, laquelle permettrait de connaître l'état de situation global à l'égard du radon. Au moment de notre visite, aucune des trois commissions scolaires vérifiées n'avait commencé la prise de mesures en la matière.

96 Enfin, pour les écoles aux prises avec un problème majeur de moisissures, le ministère est averti seulement lorsque les commissions scolaires jugent bon de le faire. En l'absence d'un protocole et d'une reddition de comptes en la matière, le ministère n'est pas en mesure d'évaluer l'ampleur et la gravité de la situation. Voici les éléments qui ressortent pour chaque commission scolaire examinée en ce qui concerne les moisissures.

Montréal	▪ Depuis l'année scolaire 2011-2012, la commission scolaire a effectué ou envisage d'effectuer sept relocalisations visant quatre écoles primaires. L'étude de l'information disponible sur ces écoles, jugées contaminées, permet de dégager certaines causes et conséquences : connaissance des problèmes de moisissures depuis au moins 2000, infiltrations d'eau chroniques, délais d'action pour résoudre les problèmes de façon définitive particulièrement longs (des exemples sont présentés dans la section 2.1), conséquences financières importantes dues aux travaux de réhabilitation majeurs pouvant aller jusqu'à nécessiter la démolition et la reconstruction d'une école, laquelle pourrait se chiffrer à 18 millions de dollars. ▪ La CSST a accepté les dossiers de 13 travailleurs ayant des problèmes de santé liés à la qualité de l'air intérieur. ▪ En mars 2012, la commission scolaire a publié un programme sur la qualité de l'air intérieur, dont le coût est estimé à 68 millions de dollars sur cinq ans. Cette prévision exclut le coût des travaux de réhabilitation majeurs qui pourraient devenir nécessaires à la suite d'investigations. Le déficit d'entretien estimé par la commission scolaire exclut également le coût de ces travaux. ▪ Parmi les bâtiments que la commission scolaire juge prioritaire d'examiner, 24 sont des écoles primaires.
Navigateurs	▪ Selon la commission scolaire, aucun cas lié aux moisissures n'est connu. ▪ Toutefois, des éléments liés à des facteurs de risque sont présents dans certaines de ses écoles : déficit d'entretien, infiltrations et dégâts d'eau, vide sanitaire[1] humide et encombré, plaintes reçues à la commission scolaire relativement à la santé et à la sécurité au travail.
Sorel-Tracy	Au moins un cas préoccupant lié aux moisissures est connu. Voici ce qui ressort de ce dossier : ▪ Le délai de réaction de la commission scolaire a été long. Malgré plusieurs facteurs de risque, constatés dans une école primaire de 2003 à 2011 et pouvant nuire à la qualité de l'air intérieur (rejointoiement de maçonnerie, dégâts d'eau), le dossier ne s'est mis en branle qu'en octobre 2011 à la suite d'un questionnement de la direction de l'école, basé sur des symptômes de pneumonie et d'inconfort ressentis par des enseignants. ▪ Depuis 2011, la commission scolaire a de la difficulté à bien définir la nature et l'ampleur du problème ainsi qu'à concilier l'interprétation des résultats des différents intervenants qui l'ont appuyée, ce qui risque de retarder la prise de décision qui s'impose.

1. Un vide sanitaire est un espace situé entre le terrain et le premier plancher du bâtiment et servant d'isolation entre celui-ci et le sol.

97 En l'absence d'un mécanisme de surveillance relatif à la qualité de l'air intérieur, le MELS a de la difficulté à connaître précisément l'état des écoles au regard d'enjeux majeurs liés à la santé des occupants et les répercussions financières qui en découlent. Par conséquent, cette situation rend difficile une prise de décision éclairée et en temps opportun.

Encadrement par les commissions scolaires

98 Afin que les commissions scolaires puissent gérer rigoureusement la qualité de l'air intérieur dans les écoles primaires selon une approche systématique, l'encadrement qu'elles exercent doit compléter celui du ministère. C'est pourquoi elles doivent élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion à cet égard, lequel contribue à prévenir les problèmes de qualité de l'air intérieur et à les résoudre rapidement lorsqu'ils surgissent. Le plan de gestion se compose des éléments suivants : formulation d'un énoncé d'engagement ; nomination d'un coordonnateur ; formation d'une équipe multidisciplinaire ; mise en place de mécanismes d'évaluation périodique de la qualité de l'air intérieur ; instauration d'un processus d'analyse de l'information recueillie ; détermination et mise en œuvre des actions ; implantation de mécanismes de suivi et de reddition de comptes et, enfin, diffusion de l'information et sensibilisation.

99 L'encadrement de la qualité de l'air intérieur par les trois commissions scolaires vérifiées est souvent insatisfaisant à l'égard des différents éléments devant faire partie d'un plan de gestion.

100 La Commission scolaire de Montréal s'est dotée d'un programme sur la qualité de l'air intérieur en mars 2012. Cependant, celui-ci doit s'inscrire davantage dans un processus continu, être applicable en dehors d'une situation de crise et être pleinement opérationnel.

101 La Commission scolaire des Navigateurs et celle de Sorel-Tracy, pour leur part, n'ont pas élaboré de plan de gestion. Les problèmes liés à la qualité de l'air intérieur sont plutôt gérés au cas par cas. Cette façon de fonctionner est surprenante de la part de la Commission scolaire de Sorel-Tracy puisque celle-ci a reçu de la formation et qu'elle possède de la documentation et des outils pour agir.

102 En dépit de cette situation, nous avons recherché si des éléments faisant partie d'un plan de gestion de la qualité de l'air intérieur étaient pris en compte dans les processus actuels des commissions scolaires vérifiées. Les paragraphes suivants présentent notre appréciation et la teneur de chacun de ces éléments :

- engagement ;
- coordonnateur et équipe multidisciplinaire ;
- mécanismes d'évaluation périodique ;
- processus d'analyse de l'information recueillie, détermination et mise en œuvre des actions ;
- mécanismes de suivi et de reddition de comptes ;
- information et sensibilisation.

Engagement

103 Par un énoncé, la commission scolaire doit indiquer que la qualité de l'air intérieur est une préoccupation importante et que des actions seront mises en œuvre afin de prévenir et de corriger les problèmes à cet égard. Elle doit également s'engager à nommer un coordonnateur et formuler ses exigences en termes de reddition de comptes.

104 Voici nos observations pour les trois commissions scolaires vérifiées.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	À bonifier	▪ La commission scolaire a formulé un engagement dans son programme sur la qualité de l'air intérieur. ▪ Lorsque nous avons visité trois de ses écoles en avril et en mai 2012, cet engagement était toutefois méconnu du personnel rencontré, ce qui amène des interrogations quant à l'efficacité de sa diffusion.
Navigateurs	Insatisfaisant	La commission scolaire n'a aucun engagement explicite à cet égard.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	La commission scolaire n'a aucun engagement explicite à cet égard.

Coordonnateur et équipe multidisciplinaire

105 Le coordonnateur est la personne pivot ayant la responsabilité de recueillir de l'information sur la qualité de l'air intérieur et de s'occuper des problèmes liés à celle-ci. Il a comme principales fonctions de :

- exercer le leadership et diriger l'équipe multidisciplinaire (composée d'employés chargés de la planification des ressources, de l'entretien, du fonctionnement technique et de l'utilisation de l'école, dont les enseignants, ainsi que des responsables de la santé) ;
- établir les priorités relatives à l'évaluation des écoles ;
- superviser les évaluations ;
- compiler les résultats ;
- mettre en place les actions nécessaires.

106 Nos travaux révèlent ce qui suit.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	À bonifier	▪ La commission scolaire a désigné un répondant pour superviser le programme sur la qualité de l'air intérieur. Comme le prévoit ce programme, c'est la direction générale de la commission scolaire qui assume les fonctions du coordonnateur. Cette façon de faire reflète davantage une gestion de crise qu'une gestion courante. ▪ L'équipe multidisciplinaire est prévue seulement lors des situations d'urgence, et des acteurs essentiels sont manquants, dont des concierges et des enseignants.
Navigateurs	Insatisfaisant	▪ Seul un répondant est désigné dans cette commission scolaire. Toutefois, il n'assure que le suivi des dossiers lorsque les problèmes surgissent. ▪ Aucune équipe multidisciplinaire n'a été formée.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	▪ Seul un répondant est désigné dans cette commission scolaire. Toutefois, il n'assure que le suivi des dossiers lorsque les problèmes surgissent. ▪ Aucune équipe multidisciplinaire n'a été formée.

Mécanismes d'évaluation périodique

107 L'évaluation périodique de la qualité de l'air intérieur vise à recueillir de l'information concernant entre autres les facteurs de risque. Elle comprend des mécanismes comme l'établissement de listes de surveillance ou de contrôle, l'inspection visuelle régulière de l'école et la gestion des plaintes.

108 La Commission scolaire de Montréal a élaboré différents outils, qu'elle doit toutefois consolider et perfectionner. La Commission scolaire des Navigateurs et celle de Sorel-Tracy, pour leur part, n'ont instauré aucun mécanisme d'évaluation périodique. Nous avons néanmoins relevé des initiatives intéressantes à la Commission scolaire de Sorel-Tracy de 2001 à 2008, dont un registre des anomalies relatives à la qualité de l'air et à la sécurité des bâtiments, un questionnaire d'investigation lors de problèmes de qualité de l'air et un rapport sur les constats et les interventions prescrites. Nos observations sont détaillées ci-après.

Listes de surveillance ou de contrôle

109 Les intervenants de l'école mandatés par le coordonnateur doivent recourir aux listes de surveillance ou de contrôle au moins une fois par année. Celles-ci portent sur les éléments qui pourraient nuire à la qualité de l'air, notamment ceux qui sont relatifs aux systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, aux salles de classe, à l'entretien ainsi qu'à la surveillance du bâtiment et de son enveloppe.

110 Nos observations à cet égard sont les suivantes.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	Insatisfaisant	▪ Il n'y avait pas de listes formelles portant sur les principaux facteurs de risque au moment de notre visite. ▪ Notons qu'un programme d'entretien préventif a été mis en place en 2008 et qu'il est appliqué par les concierges. Il s'apparente à une liste de surveillance ou de contrôle des bâtiments et comprend des éléments comme vérifier l'état général de la toiture et enlever balles, ballons et autres objets. Toutefois, il n'est pas exécuté dans toutes les écoles. Dans les cas où il l'a été, l'information recueillie n'a pas été transmise au Service des ressources matérielles de la commission scolaire ni au répondant de la qualité de l'air.
Navigateurs	Insatisfaisant	Il n'y avait aucune liste formelle portant sur les principaux facteurs de risque au moment de notre visite.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	Il n'y avait aucune liste formelle portant sur les principaux facteurs de risque au moment de notre visite.

Inspection visuelle régulière

111 Au moins une fois par année, le coordonnateur doit mener une inspection rapide des éléments relatifs aux facteurs de risque nuisant à la qualité de l'air intérieur de chaque école. Il doit également s'assurer de la collaboration du personnel ayant la connaissance technique du bâtiment. L'inspection annuelle permet de détecter les éléments risqués et d'agir sur ceux-ci au moment opportun. Aucune commission scolaire vérifiée ne fait d'inspection visuelle annuelle de l'école en fonction de tous les facteurs de risque.

Gestion des plaintes

112 La formulation d'une plainte est un signal important et fort utile puisqu'elle constitue un « événement sentinelle » qui peut révéler une situation méritant d'être corrigée. De plus, une analyse spatio-temporelle des plaintes peut aider à déterminer la cause des problèmes liés à la qualité de l'air intérieur.

113 Voici notre appréciation à ce propos pour les trois commissions scolaires vérifiées.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	À bonifier	▪ Depuis novembre 2011, les plaintes relatives à la qualité de l'air intérieur peuvent être acheminées à une adresse courriel spécifique. Elles sont consignées dans un registre informatisé. ▪ Elles peuvent toujours être transmises à plusieurs intervenants : direction d'école, bureau de santé, Service des ressources matérielles de la commission scolaire, direction de santé publique, CSST et syndicats. Les plaintes provenant de ces multiples canaux de communication ne sont pas catégorisées. Il s'avère donc difficile de transmettre l'information en temps opportun au coordonnateur de la qualité de l'air intérieur.
Navigateurs	Insatisfaisant	▪ Aucun canal de communication n'est destiné aux plaintes relatives à la qualité de l'air. ▪ Celles-ci peuvent être transmises à plusieurs intervenants : direction d'école, service de santé et de sécurité au travail de la commission scolaire, direction de santé publique, CSST et syndicats. Les plaintes provenant de ces multiples canaux de communication ne sont pas catégorisées. Il s'avère donc difficile de transmettre l'information en temps opportun au coordonnateur de la qualité de l'air intérieur.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	▪ Aucun canal de communication n'est destiné aux plaintes relatives à la qualité de l'air. ▪ Celles-ci peuvent être transmises à plusieurs intervenants : direction d'école, service de santé et de sécurité au travail de la commission scolaire, direction de santé publique, CSST et syndicats. Les plaintes provenant de ces multiples canaux de communication ne sont pas catégorisées. Il s'avère donc difficile de transmettre l'information en temps opportun au coordonnateur de la qualité de l'air intérieur. ▪ Notons qu'un canal officiel pour les plaintes relatives à la qualité de l'air intérieur a déjà existé, mais il n'est plus utilisé depuis 2008.

Processus d'analyse de l'information recueillie, détermination et mise en œuvre des actions

114 Le diagnostic d'un problème de qualité de l'air intérieur effectué à partir de l'information recueillie permet d'en découvrir la cause et d'apporter une solution appropriée. Souvent, plus d'un problème se présentera, et cela exigera plus d'une solution. Pour certaines urgences, il est opportun d'établir un plan de réponse qui indique notamment les étapes à suivre pour accélérer les actions et les procédures devant être entreprises, ce qui permet de diminuer les risques de dégradation de la qualité de l'air intérieur. Par exemple, lors d'un dégât d'eau, il est préconisé de procéder à l'assèchement des lieux dans les 48 premières heures pour prévenir notamment le développement de moisissures.

115 Nous présentons ci-dessous nos observations.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	À bonifier	▪ Avant novembre 2011, les problèmes étaient gérés au cas par cas et peu d'information était consignée. ▪ Depuis novembre 2011, le registre informatisé contient les plaintes et d'autres données relatives à des problèmes potentiels de qualité de l'air. Pour l'instant, ceux-ci sont examinés « en mode gestion de crise », par exemple des rencontres hebdomadaires sont fixées avec la direction générale. Ce mode de fonctionnement n'est pas adapté à une gestion courante. ▪ Un rapport produit par la Vérification interne de la commission scolaire indique que les documents relatifs aux investigations ne sont pas tous joints au registre informatisé. Ainsi, l'information pertinente n'est pas accessible à l'ensemble des intervenants participant à la résolution des problèmes. Le rapport soulève également le risque que des données puissent être supprimées.
Navigateurs	Insatisfaisant	Les problèmes sont gérés au cas par cas et peu d'information a été consignée.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	▪ Les problèmes sont gérés au cas par cas et peu d'information a été consignée. ▪ Soulignons que la commission scolaire n'a pas pris en compte, dans sa gestion, une installation industrielle située à proximité d'une école visitée. Cette installation pourrait représenter un facteur de risque lié à la qualité de l'air intérieur.

116 De plus, au moment de notre visite, les trois commissions scolaires vérifiées n'avaient pas de plan de réponse aux urgences formel. Notons que, pour chacune d'elles, un employé des Ressources matérielles est de garde en tout temps.

Mécanismes de suivi et de reddition de comptes

117 Il est nécessaire d'évaluer la performance des solutions apportées afin de s'assurer que les problèmes sont résolus. Il est également important d'instaurer un mécanisme de reddition de comptes, conformément aux exigences contenues à cet égard dans l'énoncé d'engagement de la commission scolaire, dans le but notamment de réduire les préoccupations des différentes parties prenantes (haute direction des commissions scolaires, MELS, occupants des écoles, parents) à l'égard de la qualité de l'air intérieur.

118 Voici ce que révèlent nos travaux.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	Insatisfaisant	▪ Avant novembre 2011, aucune évaluation systématique des solutions apportées n'était effectuée lorsque des mesures étaient prises. ▪ Par la suite, les cas traités ont été suivis par le comité dirigé par la direction générale, comme le prévoit le programme sur la qualité de l'air intérieur. Un tel processus est inapproprié en période de stabilité. De plus, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier si un suivi systématique des solutions apportées est effectué à partir de l'information émanant de ce comité. ▪ Aucun mécanisme de reddition de comptes n'a été relevé lors de notre vérification, bien qu'il soit prévu dans le programme sur la qualité de l'air intérieur. ▪ Dans le cas des écoles aux prises avec de graves problèmes de moisissures, le MELS, le personnel des écoles et les parents ont été informés. Des informations ont également été rendues publiques.
Navigateurs	Insatisfaisant	▪ Aucune évaluation systématique des solutions apportées n'est effectuée lorsque des mesures sont prises, sauf en ce qui concerne les dossiers traités par des intervenants externes, notamment la CSST. ▪ Aucun mécanisme de reddition de comptes n'a été relevé.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	▪ Lorsque des mesures sont prises, aucun suivi systématique des solutions apportées n'est effectué. ▪ Aucun mécanisme de reddition de comptes n'a été relevé. ▪ Dans le cas de l'école primaire aux prises avec de graves problèmes de moisissures, le MELS, le personnel de l'école et les parents ont été informés.

Information et sensibilisation

119 Il est essentiel que les intervenants des commissions scolaires et des écoles soient informés et sensibilisés sur la qualité de l'air intérieur, notamment sur les sources et les effets des contaminants. Grâce à ces connaissances, ils comprendront mieux leur environnement et pourront prendre des mesures pour réduire leur exposition personnelle et améliorer, de façon générale, la qualité de l'air de l'école.

120 Pour les trois commissions scolaires vérifiées, nous avons observé les éléments suivants.

	Appréciation	Commentaires
Montréal	Insatisfaisant	▪ Il n'y a pas de sensibilisation formelle en matière de qualité de l'air intérieur. ▪ Malgré la médiatisation des cas problématiques et les informations déposées sur le site Web de la commission scolaire, les trois directions d'école et les neuf enseignants rencontrés étaient peu au fait des facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur, de leurs interactions et de leurs répercussions. ▪ De janvier 2011 à février 2012, seulement les intervenants du Service des ressources matérielles de la commission scolaire ont reçu de la formation à l'égard des moisissures. ▪ Pour ce qui est de l'amiante, les ouvriers, les concierges, les techniciens en bâtiment, les chargés de projet du Service des ressources matérielles de la commission scolaire et le personnel de direction des écoles ont reçu de la formation.
Navigateurs	Insatisfaisant	▪ Le répondant de la qualité de l'air intérieur possédait de la littérature provenant notamment de l'AQME et de l'ASHRAE. Cependant, aucune information n'a été transmise aux occupants des écoles et aux parents. ▪ Les deux directions d'école et les six enseignants rencontrés étaient peu au fait des facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur, de leurs interactions et de leurs répercussions.
Sorel-Tracy	Insatisfaisant	▪ Le répondant a reçu de la formation sur la qualité de l'air intérieur en 2006 et en 2008. Toutefois, aucune information n'a été transmise aux occupants de l'école et aux parents. ▪ Tant la direction de l'école visitée que les trois enseignants rencontrés étaient peu au fait des facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur, de leurs interactions et de leurs répercussions.

Recommandations

121 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

7 **Formuler des orientations portant sur la qualité de l'air intérieur qui prônent notamment l'utilisation d'une approche systématique et la reconnaissance du rôle du coordonnateur.**

8 **Poursuivre la détermination de standards pour les contaminants les plus susceptibles de se retrouver à l'intérieur des écoles primaires et statuer sur les paramètres de confort.**

9 **Instaurer un mécanisme de reddition de comptes formel et régulier pour les situations relatives à la qualité de l'air intérieur qui sont les plus risquées en termes de santé et de répercussions financières.**

122 La recommandation suivante s'adresse aux commissions scolaires vérifiées.

10 **S'assurer de la mise en place d'un plan de gestion de la qualité de l'air intérieur qui repose sur une approche systématique.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le ministère a déjà entrepris des travaux visant à rassembler, dans un document référentiel destiné aux commissions scolaires, les directives ou les recommandations qu'il a déjà formulées par le passé à l'égard de la gestion des contaminants ou des produits présentant un risque pour la santé dans les écoles. Le ministère ajoutera également dans ce document toutes les nouvelles directives ou recommandations qu'il considère comme requis d'appliquer pour assurer une bonne qualité de l'air dans les écoles. Ces travaux permettront également d'identifier les paramètres de confort qui doivent être visés dans les écoles. Dans le cadre de la préparation de ce document référentiel, le ministère entend insister auprès des commissions scolaires sur l'importance qu'elles adoptent une approche systématique en matière de gestion de la qualité de l'air. Les commissions scolaires seront également invitées, dans ce document référentiel, à adopter un mécanisme de reddition de comptes auprès du ministère pour le tenir informé des situations les plus risquées en termes de santé et de répercussions financières, ce qui lui permettra, le cas échéant, de s'assurer que les organismes, telles la direction de santé publique et la CSST, ont bien été mis à contribution dans le cadre de la recherche de solutions à ces situations. »

Commentaires de la Commission scolaire de Montréal

« Nous avons pris connaissance des recommandations formulées dans votre rapport de vérification de l'optimisation des ressources portant sur la qualité de l'air dans les écoles primaires. Ces recommandations nous semblent appropriées et nous y adhérons. Offrir un environnement sain et sécuritaire à nos élèves et à l'ensemble de notre personnel est fondamental et essentiel à la réussite éducative.

« **Mise en contexte.** À titre de propriétaire, la Commission scolaire de Montréal (CSDM) gère un parc immobilier de plus de 200 immeubles, dont l'âge moyen est d'environ 65 ans, incluant 137 établissements ayant une valeur patrimoniale. Environ 40% du parc a été construit avant 1950 et plusieurs bâtiments ont largement dépassé leur cycle de vie utile. Cet important parc public ne fait pas exception aux maux qui touchent un grand nombre d'infrastructures de la province. Cette situation a amené la CSDM à inscrire, dans la convention de partenariat intervenue entre elle et le MELS en août 2010, "l'amélioration

d'un environnement sain et sécuritaire" de ses établissements. Déjà, en mai 2007, consciente du travail colossal de rattrapage à effectuer à ce chapitre, la CSDM a mis sur pied un vaste plan d'accélération de remise en état, dans le but de résorber graduellement le déficit d'entretien qui affecte durement ses immeubles et de préserver son patrimoine scolaire bâti. Plus de 240 millions de dollars ont été investis depuis lors.

« De plus, au cours des dernières années, elle s'est dotée d'outils en vue d'une prise en charge des facteurs de risque liés à la qualité de l'air, notamment un programme de gestion de l'amiante, un programme d'entretien préventif adressé au personnel d'entretien ménager ainsi qu'un guide de prévention s'appliquant principalement aux chantiers de construction réalisés en cohabitation avec les élèves et le personnel. Plus récemment, face aux préoccupations grandissantes relativement à la qualité de l'air, la commission scolaire a élaboré son propre programme, en collaboration avec le MELS et la Direction de santé publique de Montréal. Le lancement officiel du *Programme de qualité de l'air intérieur* (PQAI)[1] de la CSDM a eu lieu en mai dernier.

« Par ce programme, la CSDM vise à mettre en place une série d'actions concertées, afin d'agir avec prévoyance sur un plus grand nombre d'aspects ayant une influence sur la qualité de l'air. Elle s'engage à effectuer en priorité les travaux assurant la santé et la sécurité du personnel et des élèves (incluant les travaux de rénovation qui préviendront la détérioration de ses bâtiments), à bonifier ses pratiques d'entretien afin de mieux contrôler les facteurs de risque associés à la qualité de l'air et, finalement, à appliquer le principe de diligence raisonnable dans tous les efforts qui seront consentis et dans toutes les décisions prises dans le cadre de l'opérationnalisation de ce programme.

« **Mise en œuvre du PQAI.** La mise en œuvre du PQAI ne repose pas uniquement sur la collaboration de tous les intervenants concernés, mais aussi sur la coordination et le déroulement efficace des opérations qui y sont prévues. À cet effet, un coordonnateur, assisté d'une équipe de professionnels, a récemment été chargé du développement, du déploiement ainsi que de la gestion intégrée des différents volets[2] qui composent le PQAI. Bien que certaines activités soient ponctuelles, d'autres devront être réalisées périodiquement ou de façon continue pour assurer la pérennité du programme. Des investissements seront nécessaires. Les premières estimations budgétaires indiquent que les coûts des opérations associées au déploiement du PQAI s'élèvent à environ 68 millions de dollars sur une période de cinq ans, excluant les travaux majeurs qui pourraient en découler.

« **Déficit d'entretien et financement requis.** La CSDM, avec l'accord du MELS, a récemment commandé une étude indépendante produite par la firme tbmaestro[MC] afin d'évaluer les enjeux et les défis de la gestion de son parc immobilier. Dans ce rapport[3], on peut lire que le déficit d'entretien des 226 immeubles de la CSDM en exploitation est évalué, à lui seul, à 1,587 milliard de dollars. Cette estimation a été faite à partir d'informations immobilières empiriques. Elle ne tient pas compte du déficit d'entretien émanant de la problématique émergente de la qualité de l'air intérieur.

« Par conséquent, afin d'augmenter la fiabilité des résultats, la CSDM, toujours en accord avec le MELS, a mandaté cette même firme pour mener une étude détaillée auprès de 40 écoles représentatives de son parc immobilier. Cette deuxième étude vise à raffiner et à documenter le déficit d'entretien à travers une centaine de composants techniques, selon une approche de gestion des risques. Les résultats préliminaires mettent en lumière nos préoccupations quant au sous-financement des besoins en entretien des bâtiments. Notons que la valeur actuelle de remplacement des actifs immobiliers sert de base aux règles qui régissent la juste adéquation entre le financement de l'entretien et le maintien des actifs.

« À cet égard, des recherches démontrent également la corrélation entre les dépenses d'entretien et la perte de valeur des installations. La courbe Shroeder[4] illustre la nécessité d'une augmentation substantielle des dépenses en lien avec notre déficit d'entretien. Notons qu'un déficit d'entretien important engendre davantage d'activités d'entretien curatif et limite la capacité d'effectuer un entretien préventif adéquat.

« Dans ce contexte, la CSDM est actuellement en attente de l'appui du MELS et du ministère de la Santé et des Services sociaux, qui doivent former un comité national d'experts pour établir les balises, les protocoles, les solutions appropriées face aux problèmes de qualité de l'air et l'incidence possible sur la santé des usagers de nos établissements. L'absence d'une ligne de conduite nationale a suffisamment été mise en évidence par la CSDM pour inciter le gouvernement à convenir de l'importance de conduire un travail en ce sens. Parallèlement aux travaux de ce comité, il y aura lieu de statuer sur les paramètres de mise en œuvre et les fonds nécessaires en vue d'apporter les correctifs requis.

« De plus, dans le contexte de la réduction du rapport élèves-enseignant et de l'augmentation prévue de sa clientèle scolaire, la CSDM souhaiterait être épaulée davantage dans le choix des meilleures stratégies afin d'offrir à sa clientèle des locaux appropriés en quantité suffisante, sachant que le financement des travaux d'ajout d'espace nous oblige présentement à reporter d'autres projets prioritaires d'entretien majeurs.

« **Usage des bâtiments.** L'environnement et la gestion scolaire ont grandement évolué depuis les dernières années. Les établissements scolaires montréalais sont de plus en plus ouverts sur leur communauté et mettent en place des services particuliers en développant des projets variés. La vie des établissements scolaires est désormais marquée par un taux d'occupation plus grand et plus diversifié (services de garde, services alimentaires, services d'aide aux devoirs, partenariats avec des organismes communautaires, comités de parents, camps de jour pendant la période estivale, etc.). À titre d'exemple, un très grand nombre de nos installations sont utilisées par les Loisirs de la Ville de Montréal. L'augmentation du temps d'utilisation des locaux fait de nos écoles des milieux de vie stimulants, mais ajoute aussi une pression supplémentaire sur les besoins d'entretien des établissements.

« **Conclusion.** Au cours des prochaines années, nous allons sans contredit poursuivre tous nos efforts pour optimiser l'utilisation des ressources dévolues à l'entretien des écoles, voire les augmenter, afin de résorber le déficit d'entretien accumulé. Pour y arriver, nous devrons non seulement agir efficacement sur les situations préoccupantes, mais aussi sur la portion du parc immobilier la moins vétuste afin d'assurer sa conservation à moindre coût. En ce qui a trait à la portion plus vétuste du parc, des solutions optimales et durables devraient être envisagées, telles que l'aliénation, la démolition, la construction ou les réhabilitations majeures impliquant une réflexion sur la conservation du patrimoine *vs* la construction nouvelle. En somme, il faudra mettre en lumière les coûts réels associés à la revitalisation des bâtiments usés et fortement détériorés. À partir des analyses et des études menées à ce jour, la CSDM constate qu'elle se trouve dans l'incapacité de résorber son déficit d'entretien dans la situation de financement annuelle actuelle. Ainsi, dans le but d'assurer le succès du contrôle des facteurs de risque associés à la qualité de l'air, nous croyons que l'actualisation des stratégies de gestion immobilière sera nécessaire. Pour ce faire, il sera essentiel de revoir les bases du modèle de financement. Les documents cités ci-dessous sont disponibles sur le site Web de la CSDM.

« 1. *Programme de qualité de l'air intérieur*, version 1.0, mars 2012.
2. *Programme de qualité de l'air intérieur*, version 1.0, mars 2012, annexe IV.
3. *Résorption du déficit d'entretien et maintien d'actifs des immeubles : enjeux et défis de la gestion du parc immobilier de la CSDM*, rapport de tbmaestro^{MC}, 28 mars 2012.
4. Courbe Shroeder, Dépenses d'entretien selon l'état de l'installation (*The Whitestone Facility Maintenance and Repair Cost Reference 2011-2012*, 16th Annual Edition, Whitestone Research, October 2011). »

Commentaires de la Commission scolaire des Navigateurs

« La Commission scolaire des Navigateurs souscrit aux recommandations apparaissant dans le rapport du Vérificateur général portant sur la qualité de l'air intérieur dans ses écoles primaires.

« Bien que les commentaires du Vérificateur général puissent laisser croire à un certain laxisme en termes de gestion de ce dossier, la Commission scolaire des Navigateurs a toujours agi avec diligence afin de rechercher des solutions aux problèmes rencontrés et est intervenue à la mesure des moyens mis à sa disposition. Les compressions budgétaires imposées aux commissions scolaires associées à l'ajout d'obligations de tout ordre depuis de nombreuses années de même que la difficulté de recruter du personnel technique compétent sont autant de facteurs qui viennent perturber les efforts qui pourraient être faits pour mieux encadrer la gestion de la qualité de l'air intérieur.

« Par ailleurs, il faut souligner que la mise en place des mesures Maintien des bâtiments et Résorption du déficit d'entretien a pratiquement permis d'éliminer les diverses interventions à caractère d'urgence découlant de toitures qui fuient ou de revêtement extérieur laissant pénétrer eau et humidité. C'est évidemment par le maintien de ce genre de mesures que nous pouvons envisager d'orienter nos actions, à l'avenir, sur la prévention et non la réaction.

« La Commission scolaire des Navigateurs entend donc, avec le concours nécessaire des associations syndicales et du MELS, passer à l'action afin d'améliorer les moyens mis en place pour une gestion proactive de ce dossier. C'est avec le soutien de ces instances que nous sommes confiants de pouvoir respecter un tel engagement.

« De plus, on doit faire le constat que la diffusion de certaines pratiques propres au maintien de la qualité de l'air dans nos établissements n'atteint pas les principaux intéressés, à savoir les occupants et, plus particulièrement, les enseignants. La Commission scolaire des Navigateurs suggère donc que, dans le cadre de la formation universitaire des enseignants, un chapitre soit consacré au volet "Milieu sain et sécuritaire", comme cela est prescrit dans les conventions de partenariat des commissions scolaires. D'autres moyens sont aussi à envisager afin que la question de la qualité de l'air intérieur soit une préoccupation quotidienne.

« Consciente de l'importance des recommandations du Vérificateur général, la Commission scolaire des Navigateurs s'engage à agir et à rendre compte de ses actions en toute transparence. La santé du personnel et de nos élèves nous apparaît un enjeu incontournable. »

Commentaires de la Commission scolaire de Sorel-Tracy

« **Enveloppe du bâtiment et son entretien.** Notre programme d'entretien préventif sera conservé dans un registre et classé par bâtisse. Une directive administrative sera émise, deux fois par année, dans le but de rappeler l'importance d'ouvrir les fenêtres des classes.

« De plus, nous ferons appel à certains de nos retraités pour écrire l'historique de nos bâtisses.

« **Ventilation.** Une procédure rappelant l'horaire d'ouverture et les fréquences d'ouverture des fenêtres sera apposée près des systèmes d'intercommunication des classes.

« **Entretien ménager des écoles.** Nous sommes actuellement à la préparation d'un devis technique pouvant être suivi facilement par les directions des écoles, permettant ainsi de fournir un meilleur encadrement aux concierges. Un rappel sera effectué concernant l'importance de la conciergerie.

« Des sessions de formation seront mises en place pour la formation des concierges. De plus, une description claire et précise sera préparée, mettant l'accent sur l'importance de suivre les étapes d'un bon entretien sanitaire dans les écoles. Les directions d'école seront également sensibilisées davantage à l'importance du suivi de l'entretien ménager.

« **Occupants et leurs activités.** En collaboration avec la direction de la santé publique de la Montérégie, nous rédigerons une directive concernant les choses à bannir dans une classe, par exemple les animaux et les balles de tennis sous les chaises.

« **Encadrement par les commissions scolaires.** Nous allons préparer un programme d'information et de sensibilisation sur la qualité de l'air pour l'ensemble du personnel. De plus, l'installation de systèmes d'alarme de basse et de haute température est à implanter sur l'ensemble des installations et non plus uniquement sur les systèmes de chauffage. Nous devrons mettre en place une équipe pour effectuer des inspections et nous assurer du suivi des mesures mises en place.

« Tout en étant d'accord avec ce rapport, il est très important de tenir compte des ressources mises à notre disposition en ce qui concerne l'implantation et le contrôle de différents systèmes. La loi 20 est une entrave à l'instauration et au suivi de nouvelles mesures. Malgré toute notre bonne volonté, l'ajout de mesures de contrôle et l'importance de maintenir l'entretien des bâtisses ne concordent pas avec la réduction d'effectif imposée par la loi 20. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Complément d'information relatif aux rôles et responsabilités

Annexe 3 Cadre juridique et normatif

Annexe 4 Portrait des commissions scolaires et des écoles retenues

Annexe 5 Programmes sur la qualité de l'air intérieur des écoles du Minnesota et du Connecticut

Sigles

AQME	Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie
ASHRAE	American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers
CO_2	Dioxyde de carbone
COV	Composé organique volatil
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
SIMACS	Système informatisé de maintien des actifs des commissions scolaires

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères proviennent, avec les adaptations requises, de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs et de différentes sources, dont celles qui suivent :

- *Qualité de l'air intérieur : trousse d'action pour les écoles canadiennes*, Santé Canada, mars 2003. Ce document offre un référentiel semblable à celui recommandé par la United States Environmental Protection Agency (EPA).
- *Guide de prévention et d'intervention sur la qualité de l'air en milieu scolaire*, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec – Direction de la santé publique, Fédération des commissions scolaires du Québec et Centrale de l'enseignement du Québec, 2000.
- *Guide. Entretien de systèmes de ventilation en milieu scolaire : responsabilités et bonnes pratiques* (en supplément : *Conseils pour les écoles non ventilées mécaniquement*), Fédération des commissions scolaires du Québec et ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2006.
- *Guide de qualité de l'air intérieur dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2011. La version 2005 de ce guide a inspiré la référence précédente.
- *ANSI/ASHRAE Standard 62.1-2010 : Ventilation for Acceptable Indoor Air Quality*, ASHRAE, 2010. Cette norme fait partie des règles de l'art.
- *Guide pratique d'entretien pour une bonne qualité de l'air intérieur*, Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie, 2005.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELS et les commissions scolaires ont mis en place l'encadrement et les mécanismes de surveillance requis pour gérer la qualité de l'air intérieur dans les écoles primaires tout en ayant un souci de prévention et de précaution par rapport à la santé, à la qualité de vie et à la productivité.	▪ Le ministère a défini des orientations et a déterminé des standards au regard de la qualité de l'air intérieur dans les écoles primaires et les a communiqués. ▪ Dans des situations susceptibles de nuire de façon importante à la qualité de l'air intérieur, le ministère assume son leadership et exerce une surveillance appropriée. ▪ Les commissions scolaires ont élaboré et mis en œuvre un plan de gestion de la qualité de l'air intérieur pour les écoles primaires. Ce plan doit inclure : - la teneur de leur engagement à cet égard ; - la détermination d'un coordonnateur et d'une équipe multidisciplinaire ; - des mécanismes qui permettent l'évaluation périodique de la qualité de l'air intérieur, par exemple des listes de surveillance ou de contrôle, des inspections visuelles régulières, la gestion des plaintes ; - un processus d'analyse de l'information recueillie, de détermination des actions requises et de mise en œuvre de celles-ci, y compris un plan de mesures d'urgence pour des événements qui pourraient affecter la santé des occupants ; - des mécanismes de suivi et de reddition de comptes, notamment l'évaluation de la performance des solutions apportées ; - des mesures de sensibilisation et d'information pour les occupants des écoles primaires et les parents.
S'assurer que les commissions scolaires et les écoles primaires exercent un contrôle sur les principaux facteurs de risque liés à la qualité de l'air intérieur tout en ayant un souci de prévention et de précaution par rapport à la santé, à la qualité de vie et à la productivité.	▪ Des programmes d'entretien préventif et régulier qui portent sur les éléments qui menacent l'intégrité de l'enveloppe du bâtiment et la qualité de l'air ainsi que ceux liés aux systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation ont été mis en place. Lorsque le bâtiment est ventilé naturellement, une procédure d'aération appropriée est appliquée. ▪ La propreté des lieux est assurée. ▪ Des mesures sont prévues pour atténuer les risques concernant la dégradation de la qualité de l'air intérieur, risques générés par les occupants et leurs activités.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MELS, des commissions scolaires de Montréal, des Navigateurs et de Sorel-Tracy, et de six de leurs écoles primaires. Pour les commissions scolaires, notre choix a été orienté par la taille de celles-ci et en partie par la présence d'éléments pouvant nuire à la qualité de l'air intérieur. Une fois les commissions scolaires retenues, les paramètres considérés pour la sélection de leurs écoles ont été le milieu dans lequel ces dernières se situent (urbain ou rural) et le type de ventilation des bâtiments. Le portrait des commissions scolaires et celui des écoles retenues sont présentés à l'annexe 4.

Lors de notre vérification, nous nous sommes entretenus avec plus de 90 membres de leur personnel et avons examiné divers documents. Nous avons aussi procédé, accompagnés de spécialistes du domaine, à une inspection visuelle des 6 écoles. Au besoin, certains échantillons de surface et de matériaux ont été prélevés.

Nous avons également discuté avec les directions de santé publique des trois régions concernées et avec la Direction générale de la santé publique. Des contacts ont été établis avec la CSST et des spécialistes du domaine. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2012. Notre vérification a porté sur les activités des exercices 2008-2009 à 2010-2011, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Complément d'information relatif aux rôles et responsabilités

Principaux acteurs	
MELS	Après avoir consulté les commissions scolaires, le ministre établit annuellement des règles budgétaires et les soumet à l'approbation du Conseil du trésor. Ces règles déterminent le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette qui est admissible aux subventions à allouer aux commissions scolaires et au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Les règles budgétaires doivent prévoir une répartition équitable des subventions pour les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires.
Commissions scolaires	▪ Après avoir consulté les conseils d'établissement des écoles et le comité de parents, lequel est composé d'un représentant de chaque école, les commissions scolaires fixent les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et des autres revenus entre leurs écoles. Cette répartition doit être effectuée de façon équitable, donc tenir compte des besoins exprimés par les écoles, des inégalités sociales et économiques auxquelles elles font face, de la convention de partenariat conclue entre chaque commission scolaire et le ministre et des conventions de gestion et de réussite éducative signées par la commission scolaire et ses écoles. ▪ Les membres du conseil des commissaires, lequel assume la gouvernance, ont notamment pour rôle de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire.
Écoles	▪ Les écoles sont constituées par les commissions scolaires. Leur acte de création indique notamment les locaux ou les immeubles mis à la disposition de l'école de même que l'ordre et les cycles d'enseignement que celle-ci offre. ▪ Le conseil d'établissement adopte le budget annuel de l'école proposé par le directeur de celle-ci et le soumet à l'approbation de la commission scolaire.
Autres intervenants	
Directions de santé publique	▪ Le directeur de santé publique d'une région peut procéder à une enquête épidémiologique lorsqu'il a des motifs de croire que la santé de la population est menacée. S'il existe une menace réelle, il peut, entre autres, ordonner l'évacuation d'un édifice ainsi que la désinfection, la décontamination ou le nettoyage des lieux. ▪ Les directions de santé publique sont appuyées notamment par l'Institut national de santé publique du Québec, centre d'expertise et de référence en matière de santé publique, qui conçoit des guides de prévention et d'intervention ou offre un soutien à cet égard.
Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	▪ La Commission peut faire des règlements pour prescrire les mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail et les normes applicables à tout établissement, notamment quant à la ventilation, à la température et à la qualité de l'air. De plus, ses inspecteurs peuvent ordonner la suspension des travaux ou la fermeture, en tout ou en partie, d'un lieu de travail lorsqu'ils jugent qu'il y a danger pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique des travailleurs. ▪ La CSST est appuyée par l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail. Celui-ci fournit notamment des services de laboratoire à la Commission, et son personnel peut offrir une expertise pour l'interprétation des résultats.

Annexe 3 Cadre juridique et normatif

En l'absence d'un cadre juridique spécifique pour le milieu scolaire, voici certaines normes et obligations reconnues qui traitent de la qualité de l'air intérieur.

***Ventilation for Acceptable Indoor Air Quality*, ASHRAE**	Les normes édictées par l'ASHRAE sont reconnues comme des règles de l'art. Signalons que la réglementation peut les rendre obligatoires, comme l'a fait le *Code national du bâtiment*. La norme *Ventilation for Acceptable Indoor Air Quality* indique notamment des fréquences d'inspection pour plusieurs composantes d'un système de ventilation et des normes à l'égard des contaminants. Notons que d'autres organismes formulent également des normes relatives aux contaminants.
***Règlement sur la sécurité dans les édifices publics* issu de la loi du même nom**	« Ventilation : À l'intérieur de l'édifice, les propriétaires doivent éliminer, dans toute la mesure du possible à leur point d'origine, les impuretés de l'air et éviter qu'elles atteignent des concentrations dangereuses, malsaines ou inconfortables. »
***Règlement sur la santé et la sécurité du travail* issu de la loi du même nom**	Ce règlement précise les valeurs d'exposition admissibles des contaminants de l'air, les taux de changement de l'air frais à l'heure, les normes de température, etc. « Les établissements doivent être adéquatement ventilés, soit par des moyens naturels, soit par des moyens mécaniques, et les courants d'air excessifs doivent être évités. » « Ventilation naturelle : Dans tout établissement où la ventilation générale est assurée par des moyens naturels, celle-ci doit s'effectuer à l'aide de fenêtres, volets ou évents dont l'aire de ventilation est au moins égale [à 5 %] de l'aire de plancher [pour les édifices à bureaux]. » [comparable au milieu scolaire] « Inspection : Tout système de ventilation mécanique doit être inspecté et réglé au moins une fois par année, et les filtres entretenus ou remplacés au besoin. » « Prises d'air : Les prises d'air doivent être placées de façon à ne pas introduire dans l'établissement de l'air préalablement contaminé ou malsain. »
Loi sur la santé publique	« Les directeurs d'établissements qui constituent des milieux de travail ou des milieux de vie, notamment [...] les établissements d'enseignement [...], peuvent signaler au directeur de santé publique de leur territoire les situations où ils ont des motifs de croire qu'il existe une menace à la santé des personnes qui fréquentent ces endroits. » « Les ministères, les organismes gouvernementaux et les municipalités locales doivent signaler au directeur de santé publique du territoire concerné ou au directeur national de santé publique les menaces à la santé de la population dont ils ont connaissance ou les situations qui leur donnent des motifs sérieux de croire que la santé de la population est menacée. »

Annexe 4 Portrait des commissions scolaires et des écoles retenues

Le tableau 2 présente le portrait sommaire des commissions scolaires vérifiées. Toutefois, les données de gestion relatives aux bâtiments servant aux écoles primaires ont été obtenues du MELS et des commissions scolaires. Ces données ne sont pas vérifiées et sont présentées pour exprimer un ordre de grandeur.

Tableau 2 Portrait sommaire des commissions scolaires vérifiées

	Montréal	Navigateurs	Sorel-Tracy
Nombre d'écoles primaires[1]	127	37	15
Nombre de bâtiments utilisés par ces écoles[1]	145	49	16
Âge moyen[1]	64	49	51
Superficie (m^2)[1]	656 768	142 429	64 444
Nombre d'élèves[1]	44 644	11 987	4 118
Nombre d'enseignants[2]	3 274	755	301
Nombre d'employés, y compris les enseignants[2]	5 420	1 257	450
Coût pour le maintien de ces bâtiments[3], sans les salaires (2006-2007 à 2010-2011)	141 M$	24 M$	11 M$
Coût pour l'entretien et les réparations de faible envergure (sans les salaires) et coût pour l'entretien ménager de ces bâtiments (2006-2007 à 2010-2011)	52 M$	20 M$	8 M$

1. Il s'agit de données de 2010-2011.
2. Il s'agit de données de 2009-2010.
3. Ce montant comprend les sommes provenant des enveloppes relatives au maintien des bâtiments et à la résorption du déficit d'entretien, et les coûts liés aux améliorations, aux transformations et aux rénovations majeures non capitalisables.

Sources : MELS et commissions scolaires.

Le tableau 3 dresse le portrait sommaire des écoles primaires visitées.

Tableau 3 Portrait sommaire des écoles primaires visitées

Commission scolaire	École	Type de milieu	Année de construction[1]	Superficie (m^2)[1]	Type de ventilation	Nombre d'élèves (2010-2011)[1]
Montréal	A	Urbain	1930	7 000	Naturelle	600
	B	Urbain	1970	5 000	Mécanique	400
	C	Urbain	1960	3 000	Naturelle	200
Navigateurs	D	Urbain	1950	4 500	Naturelle et mécanique	400
	E	Rural	1950	1 500	Naturelle	100
Sorel-Tracy	F	Urbain	1940	4 500	Naturelle et mécanique	200

1. Ces données ont été arrondies.

Annexe 5 Programmes sur la qualité de l'air intérieur des écoles du Minnesota et du Connecticut

Minnesota

Chaque commission scolaire du Minnesota est tenue d'établir un programme sur la qualité de l'air intérieur pour recevoir certains fonds. Celui-ci doit être conforme à la réglementation et aux bonnes pratiques du département de la Santé du Minnesota, lequel a établi un plan modèle.

Le plan modèle prévoit notamment l'instauration des pratiques suivantes :

- la nomination d'un coordonnateur ;
- la formation d'une équipe multidisciplinaire ;
- l'exécution annuelle de listes de surveillance ou de contrôle des principaux facteurs de risque et l'inspection annuelle des écoles à l'égard de ceux-ci ;
- un plan d'action pour régler les problèmes cernés lors des inspections, qui inclut l'établissement de priorités et un échéancier d'exécution ;
- la revue annuelle des activités découlant du programme sur la qualité de l'air intérieur et son approbation ;
- la mise en place d'un canal officiel pour les préoccupations liées à la qualité de l'air intérieur ;
- une formation annuelle sur la qualité de l'air intérieur offerte à tout le personnel.

Le Minnesota et le Connecticut utilisent le même référentiel, soit la trousse *Tools for Schools* de la United States Environmental Protection Agency (EPA). Cette trousse fournit une panoplie d'outils de gestion comme des listes de surveillance ou de contrôle pour différents éléments pouvant nuire à la qualité de l'air intérieur. Notons que la trousse d'action pour les écoles canadiennes est inspirée de celle des États-Unis.

Connecticut

Chaque commission scolaire du Connecticut est tenue d'adopter et de mettre en œuvre un programme sur la qualité de l'air intérieur, qui prévoit un processus continu d'entretien et l'inspection des écoles en vue d'une bonne qualité de l'air intérieur.

Pour ce faire, les commissions scolaires sont invitées à utiliser la trousse *Tools for Schools* de la United States Environmental Protection Agency (EPA). Celle-ci recommande entre autres les pratiques suivantes :

- la nomination d'un coordonnateur ;
- la formation d'une équipe multidisciplinaire ;
- l'exécution deux fois par année des listes de surveillance ou de contrôle des principaux facteurs de risque et l'inspection des écoles à l'égard de ceux-ci ;
- un plan d'action pour régler les problèmes cernés lors des inspections, qui inclut l'établissement de priorités et un échéancier d'exécution ;
- un plan de réponse aux urgences qui indique notamment les étapes à suivre pour accélérer les actions et les procédures devant être entreprises.

De plus, les commissions scolaires du Connecticut doivent effectuer les actions suivantes :

- Tous les deux ans, elles doivent effectuer une reddition de comptes au commissaire à l'Éducation concernant les mesures prises pour mettre en œuvre leur programme sur la qualité de l'air intérieur et l'état de leurs bâtiments.
- Au moins tous les cinq ans et pour chacun de leurs bâtiments construits ou modernisés après le 1er janvier 2003, les commissions scolaires doivent :
  - réaliser une inspection uniforme portant notamment sur les systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation ;
  - évaluer la qualité de l'air intérieur, notamment en ce qui concerne le radon, les moisissures, la propreté générale des installations et les composés chimiques ;
  - publier les résultats de leurs inspections et de leurs évaluations sur leur site Web ou sur celui de chacune des écoles et en discuter lors d'une réunion ordinaire.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE

3

Soutien dans le milieu de la recherche

Attribution de subventions par concours

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation)
Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies
Fonds de recherche du Québec – Santé
Fonds de recherche du Québec – Société et culture

Faits saillants

Objectifs des travaux

Notre vérification a été effectuée auprès du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (Développement économique, Innovation et Exportation), du Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies (FRQNT), du Fonds de recherche du Québec – Santé (FRQS) et du Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC). En 2009-2010, ces quatre entités ont accordé par concours des subventions en recherche et développement totalisant 131 millions de dollars.

Nous voulions nous assurer que ces entités :

- accordent les subventions selon les règles établies, les risques et les saines pratiques de gestion, et en font un suivi adéquat ;
- cadrent leurs actions avec les objectifs de la stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation, les évaluent et en font une reddition de comptes adéquate en temps opportun.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'attribution de subventions par concours pour le soutien dans le milieu de la recherche.

Le processus d'attribution des subventions par concours mis en œuvre par le ministère et les trois fonds de recherche comporte des lacunes. Par conséquent, les entités ne peuvent avoir l'assurance que les sommes versées sont utilisées de manière optimale en fonction des objectifs des programmes.

L'analyse des demandes n'est pas toujours complète et rigoureuse, notamment celle des prévisions budgétaires. Le ministère n'a pas toujours pris en considération les commentaires résultant des analyses internes ni documenté adéquatement les dossiers en conséquence. De plus, les trois fonds ne s'assurent pas que les prévisions budgétaires présentées par les demandeurs sont établies avec suffisamment de rigueur.

Le suivi financier exercé par les quatre entités vérifiées à l'égard des dépenses effectuées par les bénéficiaires de subventions est insuffisant. L'analyse est sommaire et les écarts par rapport aux prévisions ne soulèvent pas de questions. Du côté du ministère, les dossiers vérifiés renferment peu d'éléments indiquant que les rapports financiers ont été analysés. Bien qu'elles soient exigées, des pièces justifiant des dépenses importantes étaient absentes au moment d'effectuer les paiements pour 7 des 27 dossiers analysés.

Le ministère, le FRQNT et le FRQS ne s'assurent pas que toutes les sommes inutilisées sont remboursées en temps opportun. Concernant le FRQNT, dans 8 des 11 dossiers analysés pour lesquels la période de financement (variant de 3 à 6 ans) était terminée, ces montants représentaient de 48 à 118 % de la subvention annuelle. Aucune justification ni aucun remboursement n'ont été demandés et la totalité de ces sommes a été reportée aux années subséquentes.

Des éléments essentiels à une bonne gouvernance doivent être améliorés. La plupart des objectifs des programmes que nous avons vérifiés auprès du FRQSC et du FRQS manquent de clarté. Il devient donc difficile de s'assurer que ces objectifs cadrent avec la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013*. De plus, les quatre entités ne comparent pas suffisamment leurs pratiques de gestion entre elles ou avec d'autres organisations similaires.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère, du FRQNT, du FRQSC et du FRQS. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère et aux fonds de recherche

1. **Veiller à ce que les modalités relatives aux programmes de subventions soient précises, afin notamment de favoriser l'équité du processus d'attribution des subventions. (ministère et FRQNT)**
2. **Faire en sorte que les demandes de subventions fassent l'objet d'une analyse complète et rigoureuse portant, entre autres, sur les prévisions budgétaires. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**
3. **Exercer un suivi financier rigoureux à l'égard des projets subventionnés en réalisant plus particulièrement des analyses basées sur les risques et en mettant en question les écarts importants entre les prévisions budgétaires et les dépenses soumises. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**
4. **Prendre les moyens nécessaires pour que toutes les sommes inutilisées soient remboursées en temps opportun. (ministère, FRQNT, et FRQS)**
5. **Exercer un suivi scientifique de qualité pour l'ensemble des projets soutenus financièrement. (ministère et FRQS)**
6. **Définir clairement tous les objectifs des programmes de subventions et les associer à des cibles ou à des échéanciers. (FRQSC et FRQS)**
7. **Évaluer sur une base régulière les programmes afin de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis par chacun. (FRQSC et FRQS)**
8. **Effectuer davantage de comparaisons, entre eux ainsi qu'avec d'autres organisations similaires, pour favoriser notamment l'utilisation des bonnes pratiques. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**
9. **Exercer une reddition de comptes de qualité en fournissant de l'information sur l'ensemble des objectifs des programmes, et ce, en fonction des cibles préalablement fixées et des indicateurs y afférents. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**

Table des matières

1 Mise en contexte 6

2 Résultats de la vérification 11

2.1 **Attribution de subventions par concours** 11

Évaluation de la demande

Suivi financier des subventions

Remboursement des sommes inutilisées

Suivi scientifique des activités de recherche

Recommandations

2.2 **Gouvernance** 21

Stratégie d'intervention

Objectifs des programmes

Évaluation de programmes

Comparaison des pratiques

Reddition de comptes

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 26

Annexes et sigles 35

Équipe

Martin Saint-Louis
Directeur de vérification

Lucie Bédard
Patrick Croteau
Josée Levasseur
Carolyne Paquette

1 Mise en contexte

1 Dans le but de mieux cibler les interventions et ainsi de maximiser les retombées économiques et sociales des investissements pour la recherche et l'innovation, le gouvernement du Québec s'est doté en 2006 d'une stratégie à cet égard, laquelle a été actualisée pour la période 2010-2013. Cette version renouvelée de la stratégie met l'accent sur la consolidation des acquis en recherche publique, l'accélération de l'innovation dans les entreprises, la mobilisation des acteurs autour de projets d'avenir pour la société québécoise et la bonification de plusieurs programmes de subventions. L'appui annoncé s'articule autour des quatre axes d'intervention tels que présentés à la figure 1.

Figure 1 **Axes d'intervention de la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013***

2 L'aide gouvernementale en recherche et développement peut prendre diverses formes : subventions, bourses, garanties de prêt ou encouragements fiscaux. L'ensemble de l'aide financière dans ce domaine a totalisé quelque 1,3 milliard de dollars en 2009-2010. De ce montant, 480 millions ont été accordés sous forme de subventions par les ministères et organismes (tableau 1).

Tableau 1 Subventions en recherche et développement attribuées en 2009-2010 (en millions de dollars)

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	132
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	99
Fonds de recherche du Québec – Santé	61
Ministère de la Santé et des Services sociaux	42
Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies	33
Fonds de recherche du Québec – Société et culture	30
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	30
Commission de la santé et de la sécurité du travail	19
Autres ministères et organismes[1]	34
Total	**480**

1. Cette catégorie comprend des subventions de plus faible importance attribuées par des entités telles que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune pour l'aide à l'innovation en énergie.

Source : Enquête annuelle de l'Institut de la statistique du Québec sur les dépenses en recherche, science, technologie et innovation au sein de l'administration publique québécoise.

3 La présente vérification porte sur les subventions attribuées par concours. Elle a été effectuée auprès du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation qui était notamment le maître d'œuvre de la stratégie. Depuis le 19 septembre 2012, les responsabilités en matière de recherche et de développement incombent au nouveau ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. La vérification vise également les trois fonds de recherche gouvernementaux, soit le Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies (FRQNT), le Fonds de recherche du Québec – Santé (FRQS) et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC). En ce qui a trait aux quatre entités vérifiées, les subventions en recherche et développement attribuées par concours en 2009-2010 représentent, pour l'ensemble des programmes, 131 millions de dollars, soit 51 % des 256 millions qu'elles ont versés à ce chapitre.

Le processus d'attribution par concours débute par un appel de projets au moyen d'un avis public. Les chercheurs ou groupes de chercheurs sont invités à soumettre des projets qui seront par la suite évalués afin de décider si une subvention leur est accordée ou non.

Ministère

4 En plus d'exercer le rôle de maître d'œuvre de la stratégie, le ministère gère plusieurs programmes visant à stimuler la recherche. Notre vérification inclut l'un d'entre eux, soit le Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation, pour lequel le ministère organise des concours en vue d'attribuer les subventions y afférentes. Ce programme a pour but d'accroître les partenariats internationaux en soutenant des projets ou des initiatives stratégiques des milieux de la recherche et de l'innovation. En 2009-2010, plus de 4 millions de dollars ont été versés pour mener à bien des projets admissibles alors qu'en 2010-2011, près de 7 millions de dollars ont été attribués. Une convention est signée par les parties prenantes afin de clarifier les rôles et responsabilités ainsi que de déterminer les conditions et modalités d'attribution et de versement de l'aide financière (annexe 2). Voici, de façon générale, les rôles et responsabilités à l'égard de ce programme.

Ministère	▪ Accroître les partenariats internationaux de haut niveau avec des pays prioritaires pour le Québec ▪ S'assurer que chaque projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation ▪ Annoncer le soutien de tout projet sous forme de lettre signée par le ministre ou le directeur du programme (pour les projets de moins de 100 000 dollars)
Bénéficiaire	▪ Utiliser le montant de l'aide financière uniquement aux fins prévues ▪ Remettre un rapport d'avancement des travaux lors de chaque demande de versement de l'aide et un rapport final faisant état de l'ensemble des réalisations ▪ Remettre un rapport financier avec une copie des pièces justificatives relatives aux dépenses ▪ Aviser immédiatement par écrit le ministre s'il accepte ou reçoit une autre aide financière pour la réalisation du projet

Fonds de recherche

5 Relevant du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, chacun des trois fonds de recherche est administré, depuis juillet 2011, par un conseil d'administration composé d'au plus 15 membres et dont la présidence est assumée par le scientifique en chef. Ce dernier conseille également le ministre en matière de développement de la recherche et de la science en plus d'assurer la coordination des enjeux communs aux trois fonds ainsi que des activités de recherche intersectorielles.

6 En 2009-2010, les trois fonds ont attribué, par concours, près de 124 millions de dollars en subventions dans le milieu de la recherche. Les activités visées ont surtout cours dans les établissements des réseaux (santé et services sociaux et éducation) et leurs établissements affiliés.

7 Une entente entre ces fonds définit des règles générales communes pour l'attribution de subventions, dont les principales sont décrites à l'annexe 3. L'entente définit également les rôles et responsabilités en la matière ; nous en présentons l'essentiel ci-dessous.

Fonds de recherche	▪ Voir à la promotion et au développement de la recherche dans leur domaine respectif : – Sciences naturelles, mathématiques et génie (FRQNT) – Santé (FRQS) – Sciences sociales et humaines, arts et lettres (FRQSC) ▪ Transmettre au ministre un plan triennal d'activité comprenant les principaux enjeux, les orientations stratégiques, les indicateurs et les résultats visés ▪ Remettre au ministre un rapport annuel incluant un état d'avancement du plan triennal ▪ Prendre les décisions de financement à la suite des recommandations des comités d'évaluation ▪ S'abstenir d'intervenir dans le processus d'évaluation et de communiquer avec le président et les membres des comités d'évaluation (pour les membres du conseil d'administration)
Établissements des réseaux (santé et services sociaux et éducation)[1], établissements affiliés et chercheurs	▪ Se conformer aux politiques, aux règles, aux conditions et aux normes liées à l'utilisation de la subvention accordée ▪ Soumettre les rapports d'activité et financiers exigés dans les délais requis ▪ Conserver les pièces justificatives des dépenses relatives à la recherche à des fins de vérification, le cas échéant ▪ Informer l'entité subventionnaire de toute autre aide financière reçue dont l'objet de financement chevauche celui pour lequel la subvention est accordée

1. Les fonds confient aux établissements, à titre de fiduciaires, la gestion des subventions attribuées.

Programmes de subvention

8 Afin de vérifier les mécanismes ayant trait aux subventions attribuées par concours, nous avons notamment fait l'examen de 68 dossiers relatifs à 6 programmes qui ont fait l'objet de travaux plus détaillés ; ces programmes ont été choisis en fonction de leur similarité et de leur importance financière. Le tableau 2 fournit une description sommaire des programmes ainsi que des données sur trois ans, tandis que l'annexe 4 présente ces mêmes programmes plus en détail.

9 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

Tableau 2 Programmes de subventions sélectionnés aux fins de la vérification (données de 2008-2009 à 2010-2011)

	Subventions accordées				Principaux objectifs	Montant par subvention
	Période de 3 ans		Dossiers examinés			
	Nombre[1]	Montant (M$)	Nombre	Montant (M$)		
Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation (ministère)	199	18,7	27	4,0	Accroître les partenariats internationaux de haut niveau en recherche	Maximum de 1,5 M$ sur 3 ans
Projet de recherche en équipe (FRQNT)	191	20,0	3	0,5	Soutenir les équipes d'au moins 2 chercheurs pour favoriser l'émergence de nouveaux créneaux de recherche	Maximum de 100 000 $ par an
Regroupements stratégiques (FRQNT)	26	23,6	17	14,7	Faciliter l'émergence ou la consolidation de regroupements de chercheurs (minimum de 12 chercheurs) qui proviennent de différentes disciplines et de divers milieux	Moyenne annuelle de 300 000 à 400 000 $
Regroupements stratégiques (FRQSC)	16	8,6	12	6,6	Faciliter la consolidation de grands ensembles de chercheurs qui proviennent d'horizons disciplinaires différents	Maximum de 170 000 $ par an (possibilité d'une somme additionnelle allant jusqu'à 125 000 $)
Soutien aux équipes de recherche (FRQSC)	109	19,9	3	0,8	Permettre aux chercheurs et à leurs partenaires, le cas échéant, de se doter d'une infrastructure partagée (l'équipe doit être composée d'un minimum de 4 chercheurs)	Maximum de 100 000 $ par an
Réseaux thématiques de recherche (FRQS)	14	14,7	6	7,6	Accroître la capacité de recherche, notamment par le maillage et la synergie intersectorielle et interdisciplinaire de recherche en santé	Maximum de 1,5 M$ par an
Total	**555**	**105,5**	**68**	**34,2**		

1. Ce nombre correspond à celui des demandes acceptées durant les trois années visées ; le montant y afférent a été établi en fonction de ces demandes.

2 Résultats de la vérification

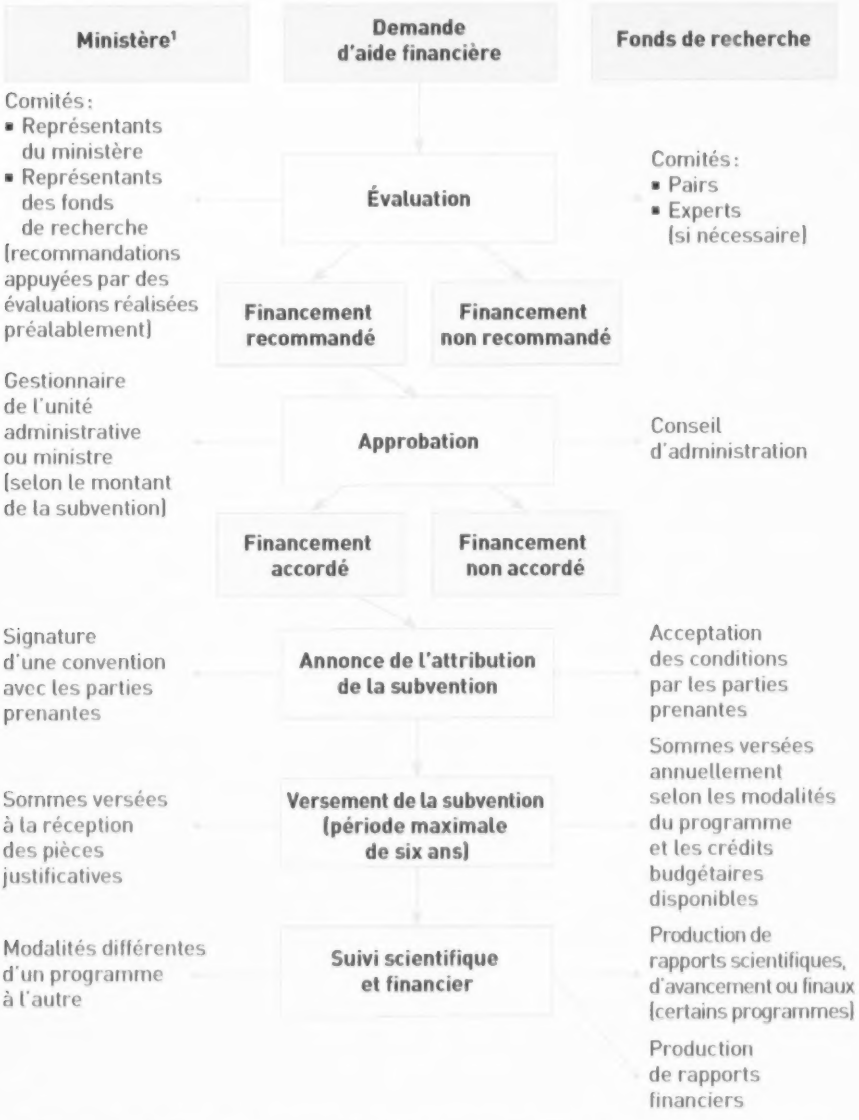
10 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le mode d'attribution de subventions par concours et la gouvernance en matière de recherche et développement.

2.1 Attribution de subventions par concours

11 Dans le cadre des concours, les demandes de subventions sont soumises à un comité qui procède à leur évaluation scientifique, selon les critères propres à chaque programme, et qui fait l'analyse des prévisions budgétaires qu'elles renferment. Les demandes retenues sont ensuite classées par ordre de mérite par ce même comité, lequel fait une recommandation quant au financement à accorder. Ce montant sera souvent réparti en plusieurs versements couvrant une période qui peut aller jusqu'à six ans. La figure 2 illustre le processus d'attribution et de suivi des subventions par concours tel que mis en œuvre par le ministère et les trois fonds de recherche.

Lorsque la période couverte par la subvention prend fin, il est possible, pour certains programmes, de faire une nouvelle demande afin de poursuivre le financement des mêmes activités.

Figure 2 **Processus d'attribution et de suivi des subventions par concours**



1. Le processus vise le programme Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation.

12 Dans un contexte de ressources financières limitées, il convient d'évaluer avec soin les demandes ainsi que d'exercer un suivi financier et scientifique des projets subventionnés afin de s'assurer qu'ils contribuent à l'atteinte des objectifs des programmes.

13 Le processus d'attribution par concours mis en œuvre par le ministère et les trois fonds de recherche comporte des lacunes. Par conséquent, les entités ne peuvent avoir l'assurance que les sommes versées sont utilisées de manière optimale en fonction des objectifs des programmes.

Évaluation de la demande

14 Afin d'évaluer adéquatement les demandes d'aide financière, il importe de faire appel à un processus bien structuré. Il est essentiel que les modalités relatives à l'application des programmes soient claires et que les dossiers soient analysés avec rigueur incluant les prévisions budgétaires.

Modalités d'application

15 Le fait de déterminer avec précision les modalités ayant trait à l'application des programmes permet entre autres de mieux définir la clientèle et les dépenses admissibles. Cette activité favorise l'instauration d'un processus d'attribution équitable entre les chercheurs et la réalisation des objectifs des programmes.

16 Pour ce qui est du ministère et du FRQNT, certaines des modalités importantes à l'égard de la sélection des projets et de l'attribution de l'aide financière sont absentes alors que d'autres manquent de clarté. Quant aux pratiques du FRQSC et du FRQS en la matière, elles ne présentent pas de lacunes majeures.

17 Voici des exemples de modalités imprécises concernant le programme Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation géré par le ministère (rappelons que ce programme vise notamment à accroître les partenariats internationaux de haut niveau en recherche en soutenant financièrement des établissements de recherche et des entreprises québécoises).

- Le nombre de partenaires étrangers liés au projet peut influer sur le montant maximum alloué aux demandeurs québécois. Lorsque les projets en comptent trois ou moins, la subvention maximale est de 150 000 dollars ; elle peut atteindre 250 000 dollars si leur nombre est supérieur. Pourtant, aucun critère ne précise l'importance que doit avoir la contribution financière des partenaires étrangers. Nos travaux ont révélé que, bien souvent (8 dossiers sur les 17 visés par cet aspect) l'apport de l'équipe québécoise sur ce plan était supérieur à celui de l'ensemble des autres partenaires. Nous n'avons trouvé ni commentaire, ni interrogation, ni justification relativement à cet élément dans les dossiers. Le cas suivant illustre bien les effets liés à ce manque de précision. Ainsi une subvention de 250 000 dollars a été autorisée alors que le budget de l'équipe québécoise représentait 72 % du budget total du projet ; de plus, deux des quatre partenaires étrangers n'étaient pas mis à contribution sur le plan financier. Nous sommes d'avis que l'apport des partenaires étrangers doit être pris en considération par le ministère afin qu'il s'assure de leur engagement réel : par exemple, il serait pertinent de déterminer un seuil minimal quant au montant attendu de leur part.
- La notion d'entreprise québécoise n'est pas définie. Pour 2 des 12 dossiers du programme concernés par cette notion, une aide financière a été versée à des bénéficiaires dont l'adresse est à l'extérieur de la province.

D'autres organismes gouvernementaux ont jugé bon de définir la notion d'entreprise québécoise en précisant notamment si le siège social et le principal établissement doivent être situés au Québec, si des citoyens domiciliés dans cette province doivent avoir le contrôle majoritaire de l'entreprise ou si une proportion des actions doivent être détenues par des personnes domiciliées au Québec.

18 Du côté du FRQNT, afin notamment de soutenir le plus de projets possible, les montants accordés sont parfois inférieurs à ceux inscrits dans les demandes retenues. Or, pour les regroupements stratégiques, aucune modalité ne soutient la prise de décision à cet égard. Pour un même concours, la proportion du financement alloué peut varier sensiblement (40 à 100 % du montant demandé) sans justification apparente ni lien direct avec la note d'évaluation. Par exemple, un regroupement stratégique de chercheurs a obtenu un financement annuel de 412 500 dollars, soit 57 % de la somme demandée alors que la note globale décernée lors de l'évaluation était de 95 %. Un autre regroupement a reçu, avec une note similaire, 385 000 dollars, soit 77 % de la somme souhaitée. Aucune justification n'est donnée concernant ces choix différents.

19 Une bonne pratique a été observée au FRQSC. En effet, ce dernier fixe des balises quant aux décisions qui touchent le montant des subventions. Ainsi, l'aide accordée est établie selon les notes obtenues. Les demandeurs ayant des notes plus élevées obtiennent une part plus importante des montants demandés et les décisions à cet égard sont communiquées aux demandeurs, ce qui favorise la transparence du processus.

Analyse des demandes

20 L'attribution des subventions doit reposer sur une analyse rigoureuse des demandes en fonction des critères d'évaluation en vigueur pour chacun des programmes.

Les critères d'évaluation visent entre autres l'appréciation des retombées attendues ainsi que celle de la pertinence et de la qualité scientifique du projet ou des membres de l'équipe.

21 Du côté du ministère, le comité responsable d'évaluer les demandes s'appuie souvent sur des analyses réalisées à l'interne notamment par une ou plusieurs de ses directions. Ces analyses comprennent parfois des commentaires signalant des actions à accomplir ou soulevant un doute quant à la pertinence de rembourser certaines dépenses.

22 Relativement aux fonds, l'analyse des demandes est plutôt effectuée par des comités constitués de pairs et, s'il y a lieu, d'experts. Les membres de ces comités se fondent sur des critères prédéterminés. Ils formulent eux aussi des commentaires lesquels sont consignés sur des fiches synthèses.

23 Les demandes d'aide financière concernant les six programmes visés ont été évaluées suivant un processus structuré. Cependant, le ministère n'a pas toujours pris en considération les commentaires résultant des analyses internes ni documenté adéquatement les dossiers en conséquence.

24 Concernant le ministère, des commentaires importants sont restés lettres mortes (4 des 5 dossiers faisant état de tels commentaires). En voici deux exemples :

- Un dossier faisait état de préoccupations quant à l'admissibilité d'une portion des salaires (88 000 des 132 000 dollars demandés). La totalité de la subvention a été versée et cette décision n'a pas été documentée.

- Dans le cadre de l'examen d'une demande, il a été recommandé de scinder le projet en deux et de n'accorder que 50 % de la somme demandée. Les 30 000 dollars correspondant au projet initial ont été accordés malgré la recommandation, et ce, sans justification.

25 À titre comparatif, les fonds ont mis en place des mécanismes assurant le suivi des commentaires formulés par les membres des comités d'évaluation. Les commentaires sont :

- communiqués au demandeur avec la lettre d'annonce de la décision de financement ;
- utilisés aux fins du suivi scientifique des activités de recherche (voir la section ci-après) ;
- pris en considération si le demandeur soumet de nouveau une demande lors de concours subséquents.

Analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes

26 Pour établir le montant à accorder, les entités vérifiées examinent les prévisions de coûts présentées par les demandeurs, jugent de leur admissibilité et peuvent mettre en doute leur vraisemblance. Notons que plusieurs demandes concernent des regroupements de chercheurs subventionnés par le passé. En effet, afin de maintenir un soutien financier constant, les programmes permettent généralement aux bénéficiaires de présenter une nouvelle demande dans le cadre de concours subséquents.

27 Le FRQNT, le FRQSC et le FRQS ne s'assurent pas que les prévisions budgétaires présentées par les demandeurs sont établies avec suffisamment de rigueur. Le ministère, quant à lui, fait une analyse des budgets.

28 Le ministère analyse les prévisions budgétaires pour vérifier, entre autres, qu'il ne supportera pas plus de 50 % des dépenses admissibles, ce qui est une condition inhérente au programme. De plus, un premier versement est effectué sous forme d'avance, mais les pièces justificatives doivent être fournies pour les paiements subséquents. Cette façon de procéder diminue le risque associé à l'accumulation de sommes inutilisées.

29 En ce qui concerne les trois fonds, même si les comités formulent à l'occasion des commentaires sur l'ampleur et la pertinence de dépenses, le budget préparé par les demandeurs ne fait l'objet d'aucune analyse structurée, si l'on se reporte aux dossiers vérifiés. Par ailleurs, nous nous attendions à ce que les informations contenues dans les dossiers antérieurs des personnes ayant obtenu des subventions servent à apprécier la vraisemblance des prévisions de dépenses soumises, ce qui n'est pas le cas.

Les demandeurs ont souvent reçu par le passé des subventions dans le cadre des mêmes programmes. Les dossiers antérieurs documentent alors les montants versés et les dépenses y afférentes.

30 La consultation des dossiers antérieurs permet une meilleure analyse des nouvelles demandes en confirmant la crédibilité des prévisions budgétaires et leur cohérence par rapport aux dépenses passées. Ainsi, les écarts importants visant des catégories de dépenses similaires peuvent être discutés. De plus,

Les sommes inutilisées représentent la différence entre les versements reçus et les dépenses effectuées au cours de la période de financement prévue. Ces sommes, après autorisation, peuvent être reportées pour être dépensées au cours de l'année ou des années subséquentes.

les sommes inutilisées à la fin de la précédente période de financement peuvent être prises en considération lors de l'évaluation d'une nouvelle demande, ce qui n'est pas fait actuellement. À preuve, pour les 20 dossiers échantillonnés relatifs aux trois fonds pour lesquels la période de financement était terminée : 19 d'entre eux faisaient état de sommes inutilisées totalisant 2,6 millions de dollars, soit près de 20 % des montants versés. Dans au moins cinq cas, une autre subvention a été attribuée au même bénéficiaire dans le cadre d'un concours subséquent, sans que le fonds de recherche tienne compte du solde figurant dans le dossier antérieur. Par exemple, un bénéficiaire dont le dossier antérieur affichait un solde de 109 000 dollars a obtenu une subvention de 447 000 dollars par an sans égard à ce solde.

Suivi financier des subventions

Les rapports financiers doivent être produits annuellement par les bénéficiaires. Le FRQNT et le FRQSC leur demandent de remplir un formulaire standardisé.

31 Un suivi financier efficace, tout en étant basé sur les risques inhérents aux activités en cause, vise à confirmer que les subventions sont employées aux fins prévues et que les dépenses ainsi couvertes correspondent au budget établi dans les demandes. Par conséquent, les bénéficiaires doivent soumettre aux entités des rapports financiers dans les délais prescrits. Le ministère exige également que des pièces justificatives soient jointes aux rapports.

32 Le suivi financier exercé par les quatre entités vérifiées à l'égard des dépenses effectuées par les bénéficiaires de subventions est insuffisant. L'analyse est sommaire et les écarts par rapport aux prévisions ne soulèvent pas de questions.

33 Du côté du ministère, les dossiers vérifiés renferment peu d'éléments indiquant que les rapports financiers ont été analysés. Bien qu'elles soient exigées, des pièces justifiant des dépenses importantes étaient absentes au moment d'effectuer les paiements pour 7 des 27 dossiers analysés. Le ministère n'a donc pas l'assurance que toutes les dépenses engagées pour mener à bien ces projets étaient justifiées. Nous avons notamment observé que des sommes ont été versées en trop ou l'ont été sans documentation adéquate à l'égard des dossiers suivants :

- Comme les dépenses n'ont pas été vérifiées, le ministère a versé 20 000 dollars en trop au bénéficiaire qui n'avait pas soumis de dépenses associées à ce montant.
- Le ministère a procédé au versement de la subvention alors que les pièces justificatives pour des matériaux et fournitures de recherche se chiffrant à plus de 225 000 dollars étaient manquantes. Puisque, selon le programme, 50 % des dépenses admissibles sont remboursées, le ministère a donc versé plus de 112 000 dollars sans avoir reçu les pièces.
- Dans un autre cas, des versements totalisant 90 000 dollars ont été effectués en l'absence de toute pièce justificative.

34 Pour sa part, le FRQNT compile les informations figurant dans les rapports financiers. Néanmoins, dans 14 des 20 dossiers vérifiés, des écarts significatifs entre les prévisions et les dépenses présentées en vue de l'autorisation des versements de la subvention n'ont pas été commentés ou expliqués. Voici des situations où un travail supplémentaire aurait été nécessaire pour confirmer que les dépenses effectuées par les bénéficiaires répondaient aux objectifs du programme :

- Dans un dossier, le budget relatif au personnel de recherche s'élevait à 320 000 dollars pour quatre ans. Les dépenses soumises de cette catégorie ont atteint 523 000 dollars, ce qui représente une augmentation de 63 %. Le dossier ne fournissait aucune explication à ce sujet.
- Pour les regroupements stratégiques, des limites sont fixées concernant certaines dépenses, tels les frais de déplacement (maximum : 10 % de la subvention). Pourtant, rien n'indique dans les 17 dossiers vérifiés que des travaux ont été réalisés quant au respect de ces limites et, pour 4 d'entre eux, les dépenses ont effectivement dépassé le maximum autorisé. Le cas suivant illustre cette situation : les dépenses réelles à l'égard des déplacements effectués durant une année se sont élevées à 61 200 dollars (20 % de la subvention) : 39 000 dollars de plus que le maximum permis ont donc été déboursés. L'année suivante, elles ont augmenté pour atteindre 81 000 dollars (27 % de la subvention), quelque 57 000 dollars de plus que la limite fixée. Aucune justification n'apparaît au dossier.

35 Les pratiques du FRQSC à ce sujet sont similaires. Ainsi, bien que les données contenues dans les rapports financiers soient également compilées, plusieurs dossiers faisant état d'écarts significatifs (8 sur les 15 vérifiés) ne contenaient aucune explication à ce sujet. Entre autres, l'analyse d'un dossier a montré que, après trois ans d'activité, 70 % des sommes versées ont servi à l'achat de matériel et de fournitures ; or, selon les prévisions, ces dépenses devaient correspondre à 10 % du budget total. Nous nous serions attendus à ce que le dossier présente les raisons de cette différence importante.

36 Quant au FRQS, le suivi financier est presque inexistant. D'une part l'information fournie dans les rapports financiers produits par les équipes formant les réseaux thématiques de recherche n'est pas colligée. D'autre part, nous n'avons retrouvé aucune analyse à l'égard des montants figurant dans les six dossiers sélectionnés. Pourtant des limites visent certaines dépenses admissibles comme celles ayant trait à la participation à des congrès (maximum : 5 % de la subvention) et à la tenue d'une journée scientifique (maximum : 5 000 dollars par an). D'ailleurs, les dépenses effectuées à cet égard excédaient les montants autorisés pour cinq des six dossiers analysés. Concernant l'un d'eux, le montant affecté à la participation à des congrès totalisait, après quatre ans, 351 000 dollars (10 % de la subvention) ; les justifications de cette dépense n'ont pas été documentées.

37 Par ailleurs, ni le ministère ni les trois fonds n'ont d'approche basée sur les risques pour définir l'ampleur du suivi financier à réaliser. Grâce à une telle approche, ils pourraient notamment concentrer leurs efforts sur les

dossiers affichant des sommes inutilisées importantes à la fin de la période de financement. En ce qui a trait aux fonds, nous avons observé des cas liés au risque de voir des soldes affectés à d'autres fins que celles prévues lors de la demande. Par exemple, pour un dossier, des dépenses de plus de 70 000 dollars ont été effectuées à la fin de la période de financement d'un projet pour l'achat de matériel non prévu dans le budget.

38 L'absence d'un suivi financier rigoureux fait en sorte que des sommes accordées peuvent servir à d'autres fins que celles prévues dans les programmes. Pareille situation n'incite pas les bénéficiaires à respecter les conditions d'utilisation des montants reçus. À cet effet, les organismes subventionnaires fédéraux effectuent d'ailleurs, en fonction des risques, des visites périodiques auprès des établissements afin d'évaluer leurs outils financiers et administratifs. Même si les bénéficiaires ne sont pas tenus de respecter à la lettre l'affectation des fonds spécifiée dans leur demande, ces visites permettent de s'assurer que la subvention est utilisée aux fins générales pour lesquelles elle avait été accordée à l'origine.

Les organismes subventionnaires fédéraux sont le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada.

Remboursement des sommes inutilisées

39 Lorsque des sommes importantes ont été versées sans être totalement utilisées pendant la période de financement, des mécanismes doivent en assurer le remboursement aux entités subventionnaires. De même, lorsque le report d'un tel solde est autorisé pour couvrir des dépenses engagées durant l'année ou les années subséquentes, un suivi adéquat doit être effectué.

40 Le ministère, le FRQNT et le FRQS ne s'assurent pas que toutes les sommes inutilisées sont remboursées en temps opportun.

41 Le ministère, comme nous l'avons expliqué précédemment, fait un premier versement sous forme d'avance ; par la suite, il exige que des rapports financiers accompagnés des pièces justificatives soient produits avant de procéder aux paiements subséquents. Si les dépenses s'avèrent inférieures aux sommes qu'il a versées, il peut exiger un remboursement ou réduire les versements subséquents. Or, le ministère n'effectue pas suffisamment de suivi à ce chapitre. En effet, l'information consignée dans plusieurs des dossiers que nous avons examinés ne permettait pas de déterminer l'ampleur des sommes inutilisées ou de confirmer qu'un suivi avait été effectué ainsi qu'une demande de remboursement, si cela était pertinent. Pourtant, les dépenses soumises par les bénéficiaires concernés étaient inférieures aux sommes qu'ils avaient reçues. Par exemple, relativement à l'un de ces dossiers, le ministère a procédé au deuxième versement (65 000 dollars) de la subvention (150 000 dollars sur trois ans) en ayant reçu des pièces justifiant des dépenses totalisant seulement 35 000 dollars, alors qu'il avait versé 70 000 dollars à titre d'avance.

42 Du côté du FRQSC, une des règles en vigueur indique que les sommes non engagées à la fin de la période de financement peuvent être reportées afin de terminer les activités de recherche pour lesquelles la subvention a été accordée, et ce, pour une année additionnelle. Toutefois ces sommes non utilisées ne

peuvent, sans justification, excéder 25 % de la subvention annuelle ; le cas échéant, des remboursements doivent être effectués à la fin de la période de financement. Généralement, il y a eu un suivi adéquat à l'égard de cette règle pour ce qui est des dossiers vérifiés.

43 Quant au FRQS, la règle applicable spécifie également que les sommes non utilisées ne peuvent excéder 25 % de la subvention annuelle. Toutefois aucun suivi n'est effectué à cet égard. D'ailleurs, dans deux des trois dossiers pour lesquels la période de financement était terminée, ce pourcentage a été dépassé sans que le fonds ait accordé une dérogation ou exigé un remboursement. Pour ces deux situations, les sommes inutilisées représentaient respectivement 29 et 70 % de la subvention annuelle.

44 Enfin, le FRQNT ne prévoit aucune limite quant aux soldes pouvant être reportés. C'est ainsi que, parmi les dossiers vérifiés, les sommes inutilisées les plus importantes à la fin de la période de financement (variant de 3 à 6 ans), concernaient ceux relatifs à cette entité. Dans 8 des 11 dossiers analysés pour lesquels la période de financement était terminée, ces montants représentaient de 48 à 118 % de la subvention annuelle. Aucune justification ni aucun remboursement n'ont été demandés et la totalité de ces sommes a été reportée à l'année subséquente. Après cette période, les sommes demeurées inutilisées ont été récupérées dans un des dossiers, alors que pour un autre elles ont été reportées pour une année additionnelle.

Suivi scientifique des activités de recherche

45 Le suivi scientifique a pour objet d'évaluer l'avancement des travaux en fonction des objectifs formulés dans la demande d'aide financière. Deux principaux mécanismes sont prévus à cet effet : la production de rapports d'avancement au cours de la période de financement et, dans certains cas, un rapport final, par exemple si le projet a une finalité particulière sans la possibilité d'un renouvellement.

46 En ce qui a trait au ministère et au FRQS, le suivi scientifique des activités de recherche comporte des déficiences importantes. Par contre, celui exercé par le FRQNT et le FRQSC est adéquat.

47 Le FRQNT et le FRQSC mènent des travaux adéquats en matière de suivi scientifique : les rapports exigés figuraient dans les dossiers vérifiés et ils avaient été évalués par des comités, constitués notamment de pairs. De plus, ces derniers avaient fait diverses recommandations aux fonds de recherche, ce qui est une bonne pratique.

48 Quant au ministère, les dossiers examinés ne contenaient aucune analyse des différents rapports produits aux fins du suivi scientifique. À notre avis, certains rapports étaient de faible qualité, puisque l'information tenait sur une seule page et qu'elle ne comprenait pas d'explications détaillées concernant l'atteinte des objectifs présentés dans la demande d'aide financière.

49 Enfin, le FRQS fait peu de suivi scientifique concernant les activités de recherche des réseaux thématiques. Ainsi, quatre des six dossiers analysés n'indiquaient aucune activité de cette nature au cours de la période de financement qui allait de deux à quatre ans. Relativement aux deux autres dossiers, une rencontre d'évaluation a été tenue à mi-parcours avec les bénéficiaires ; toutefois, le fonds n'a pas produit de rapport à la suite de cette rencontre (seule une lettre leur a été envoyée). Nous nous serions attendus à ce que les critères et les résultats de l'évaluation soient consignés dans les dossiers.

Recommandations

50 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère, au FRQNT, au FRQSC et au FRQS.

1. **Veiller à ce que les modalités relatives aux programmes de subventions soient précises, afin notamment de favoriser l'équité du processus d'attribution des subventions. (ministère, FRQNT)**
2. **Faire en sorte que les demandes de subventions fassent l'objet d'une analyse complète et rigoureuse portant, entre autres, sur les prévisions budgétaires. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**
3. **Exercer un suivi financier rigoureux à l'égard des projets subventionnés en réalisant plus particulièrement des analyses basées sur les risques et en mettant en question les écarts importants entre les prévisions budgétaires et les dépenses soumises. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**
4. **Prendre les moyens nécessaires pour que toutes les sommes inutilisées soient remboursées en temps opportun. (ministère, FRQNT, et FRQS)**
5. **Exercer un suivi scientifique de qualité pour l'ensemble des projets soutenus financièrement. (ministère et FRQS)**

2.2 Gouvernance

51 Une stratégie d'intervention clairement définie, des objectifs de programmes précis, des méthodes d'évaluation de programmes structurées, la comparaison des pratiques avec celles d'entités similaires ainsi qu'une reddition de comptes axée sur les résultats sont autant d'éléments essentiels à une bonne gouvernance.

Le concept de gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées, contrôlées et rendent des comptes.

Stratégie d'intervention

52 Une stratégie doit permettre de déterminer des priorités d'intervention afin de concentrer les efforts, surtout dans un contexte où les ressources sont limitées.

53 La Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013 énonce clairement les priorités en la matière.

54 Cette stratégie a été instaurée afin de maximiser les retombées économiques et sociales des investissements du gouvernement. Elle communique de l'information pertinente à cet effet :

- Le document expose les 11 objectifs retenus, lesquels sont appariés à des cibles concrètes. Par exemple, en relation avec l'objectif d'augmenter le personnel voué à la recherche et au développement dans le secteur industriel, on compte augmenter de 7500 le nombre d'employés de ce secteur entre 2010 et 2013. L'annexe 5 présente en détail les objectifs et les résultats attendus de la stratégie pour la période visée.
- On y présente cinq projets de recherche mobilisateurs portant sur des secteurs d'activité économique prioritaires, tels que l'avion écologique et l'autobus électrique.

Objectifs des programmes

55 Bien que les chercheurs soient amenés à préciser eux-mêmes les objectifs de recherche, les entités subventionnaires ont la responsabilité de définir ceux relatifs aux programmes. Pour ce faire, elles ont à spécifier les buts poursuivis par les différents programmes. Ils doivent être clairement définis, à l'aide de termes précis ainsi que d'indicateurs, assortis, s'il y a lieu, à des cibles, en vue de mesurer les résultats. De tels objectifs permettent de clarifier les attentes, d'effectuer un suivi rendant compte de leur degré d'atteinte et d'apprécier leur contribution à la mise en œuvre de la stratégie d'intervention.

56 La plupart des objectifs figurant dans les programmes vérifiés, du FRQSC et du FRQS manquent de clarté. Par conséquent, il est difficile de s'assurer que ces objectifs cadrent avec la stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation. Quant à ceux énoncés dans les programmes relevant du ministère et du FRQNT, que nous avons analysés, ils sont plus précis.

57 Pour les deux programmes ayant fait l'objet de notre vérification auprès du FRQNT, la plupart des objectifs qu'ils renferment sont précisés par l'ajout d'indicateurs de performance. Ce fonds a d'ailleurs clarifié ceux figurant dans son programme Regroupements stratégiques, à la suite des recommandations formulées lors d'une évaluation de ce dernier (voir ci-dessous la section portant sur l'évaluation de programmes). Les précisions apportées permettent notamment d'arrimer les objectifs du programme à la stratégie gouvernementale. Voici un exemple :

- En relation avec l'objectif de « favoriser l'émergence ou la consolidation de milieux d'accueil stimulants et de qualité pour la formation de chercheurs et de personnel hautement qualifié », le fonds a choisi de calculer le taux de placement des diplômés selon le type d'emploi. Cet indicateur est également rattaché à l'un des objectifs de la stratégie, soit celui « d'assurer la relève, la formation et l'employabilité de la main-d'oeuvre, et ce, dans le contexte d'une économie du savoir mondialisée. »

58 Du côté du ministère, les objectifs du programme ayant pour but de soutenir des initiatives internationales découlent directement de la stratégie et font l'objet d'un suivi au moyen d'un tableau de bord de gestion, lequel comporte des indicateurs.

59 Quant aux objectifs des deux programmes du FRQSC visés par nos travaux, quelques-uns ont été précisés à l'aide d'indicateurs dans le plan stratégique du fonds ; ce n'est pas le cas pour d'autres, qui manquent de clarté et s'en tiennent à des formulations imprécises comme « maximiser les retombées théoriques et les retombées pratiques ».

60 Peu d'objectifs énoncés par le FRQS dans son programme Réseaux thématiques de recherche ont été précisés à l'aide d'indicateurs. Certains sont également définis à l'aide de termes généraux, comme l'illustre cet exemple :

- Le programme vise notamment à « constituer une vitrine pour le Québec sur la scène scientifique ». Pour mieux définir ses attentes, le fonds gagnerait à présenter des indicateurs et des cibles.

Évaluation de programmes

61 La capacité d'exercer un suivi relatif à la performance des différents programmes et d'apporter les correctifs nécessaires est l'une des forces majeures des meilleures organisations. En plus d'exercer la surveillance de certains paramètres, des évaluations de programmes doivent être réalisées. Ces dernières constituent un outil d'aide à la décision permettant de s'interroger sur la nature et la pertinence de l'offre de services ainsi que de rendre compte de l'atteinte des objectifs.

62 Alors que le ministère et le FRQNT ont des pratiques structurées quant à l'évaluation de leurs programmes et qu'ils ont effectué des travaux à cet effet, les programmes du FRQSC et du FRQS visés par nos travaux ont fait l'objet de peu d'évaluation.

63 Le ministère a adopté un plan à cet égard pour 2010-2013, lequel porte sur plusieurs programmes et mesures du secteur de la recherche et du développement. Durant les travaux de planification, le programme Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation a été évalué en 2009. Des indicateurs ont été développés pour apprécier la pertinence et la performance du programme.

64 Le FRQNT, pour sa part, s'est doté d'un cadre de gestion des risques. C'est ainsi que des programmes devant faire l'objet d'une évaluation ont été ciblés, dont celui qui est destiné aux regroupements stratégiques et qui fait partie de notre sélection. L'évaluation de ce programme a permis d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs y afférents.

65 Par ailleurs, en 2008, le conseil d'administration du FRQSC a adopté une politique d'évaluation de programmes qui, cependant, n'a pas été appliquée. Par conséquent, même si certains paramètres ont été surveillés en continu, aucun des programmes de cette entité n'a été évalué.

66 Bien qu'un des objectifs stratégiques du FRQS soit d'élaborer et de mettre en œuvre une politique globale d'évaluation de programmes, aucune démarche structurée n'a été faite en ce sens. Un seul de ses 17 programmes a été évalué en 2006. Celui que nous avons analysé (Réseaux thématiques de recherche) n'a pas fait l'objet d'un tel exercice. Toutefois, un exercice de réflexion sur les forces et les enjeux associés aux réseaux a été entrepris à l'automne 2012. Nous encourageons le FRQS à poursuivre cette initiative dans la perspective d'encadrer ses pratiques en matière d'évaluation à l'aide d'une politique globale.

Comparaison des pratiques

67 L'exercice de comparaison avec des organisations similaires est aussi essentiel que révélateur. Il offre aux dirigeants la possibilité de revoir les façons de faire et d'améliorer globalement leur gestion. Le but est de recenser les pratiques mises en œuvre dans différents milieux et d'évaluer la pertinence de les utiliser en les adaptant au besoin. Il importe de garder à l'esprit les différences entre les entités ou les administrations et de nuancer les conclusions en conséquence.

68 Le ministère, le FRQNT, le FRQSC et le FRQS ne comparent pas suffisamment leurs pratiques quant à la gestion des programmes de subventions, que ce soit entre eux ou avec celles d'autres entités similaires.

69 Sur plusieurs points, le processus d'attribution de subventions du ministère s'apparente à celui que suivent les fonds. Par exemple, tous prévoient que les demandes seront soumises à des comités d'évaluation. Toutefois, le ministère n'a pas complété de travaux comparatifs concernant les programmes ayant des structures semblables.

70 Par ailleurs, les fonds de recherche obtiennent notamment de l'information sur les organismes subventionnaires fédéraux, afin de s'assurer que leurs programmes respectifs sont complémentaires et que les retombées associées à l'aide financière sont optimisées. Néanmoins, aucune comparaison structurée n'a été faite à l'égard des différents programmes offerts par d'autres entités similaires, ni entre ceux des fonds. Or, une telle démarche permettrait de déterminer les meilleures pratiques et de les adopter. La section précédente présente d'ailleurs quelques approches intéressantes que les entités devraient privilégier. L'annexe 6 dresse, quant à elle, un portrait comparatif des principales pratiques observées auprès des trois fonds de recherche québécois et des organismes subventionnaires fédéraux.

Reddition de comptes

71 Les entités sont tenues de préparer un rapport annuel de gestion présentant, entre autres, les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans leur plan stratégique respectif afin que l'on puisse apprécier leur performance.

72 Les rapports annuels 2009-2010 du ministère, du FRQNT, du FRQSC et du FRQS ne permettent pas de mesurer les progrès réalisés relativement aux objectifs liés à l'attribution de subventions visant à soutenir la recherche.

73 Les résultats que le ministère inclut dans son rapport annuel de gestion ne sont pas associés à des cibles. La reddition de comptes porte plutôt sur le nombre d'actions accomplies par rapport aux objectifs. Par exemple, en relation avec l'objectif d'intensifier la collaboration et le maillage au sein des milieux économiques et scientifiques, le ministère indique le nombre d'activités soutenues touchant ces milieux sans préciser l'importance de ces dernières.

74 En ce qui a trait aux fonds, leurs rapports annuels fournissent de l'information sur la totalité des objectifs, mais pour un grand nombre de ces derniers, cette information ne permet pas de mesurer leur atteinte, notamment pour les raisons suivantes :

- seulement quelques objectifs sont appariés à des cibles ;
- pour plusieurs objectifs, aucun résultat n'est présenté relativement aux indicateurs définis dans le plan stratégique.

Recommandations

75 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère, au FRQNT, au FRQSC et au FRQS.

6 **Définir clairement tous les objectifs des programmes de subventions et les associer à des cibles ou à des échéanciers. (FRQSC et FRQS)**

7 **Évaluer sur une base régulière les programmes afin de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis par chacun. (FRQSC et FRQS)**

8 **Effectuer davantage de comparaisons, entre eux ainsi qu'avec d'autres organisations similaires, pour favoriser notamment l'utilisation des bonnes pratiques. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**

9 **Exercer une reddition de comptes de qualité en fournissant de l'information sur l'ensemble des objectifs des programmes, et ce, en fonction des cibles préalablement fixées et des indicateurs y afférents. (ministère, FRQNT, FRQSC et FRQS)**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« **Commentaires généraux.** Le ministère prend acte des constats formulés dans le rapport. Les recommandations formulées apportent un éclairage complémentaire qui sera pris en compte dans l'amélioration des pratiques actuelles des différents concours ayant fait l'objet de la vérification. En ce qui a trait aux recommandations formulées à l'égard des trois fonds de recherche, le ministère n'a aucune nuance ou commentaire à émettre, puisque les fonds vous ont fait part de leurs commentaires. Le ministère a toutefois certaines précisions ou commentaires à émettre eu égard au Programme de soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation (PSR SIIRI).

« D'entrée de jeu, nous tenons à préciser que plusieurs améliorations ont été apportées à la gestion du PSR-SIIRI depuis la période couverte par la vérification qui coïncidait avec la période de démarrage de ce programme :

- Le guide de gestion a été révisé notamment eu égard aux catégories de projets soutenus, aux clientèles et dépenses admissibles.
- Un processus Kaizen a été réalisé pour identifier les correctifs à apporter à la gestion du programme.
- Les lettres d'intention, les formulaires d'évaluation, les modalités de fonctionnement du Comité d'évaluation ainsi que les clauses couvertes par la convention d'aide financière ont été bonifiés pour une meilleure reddition de comptes.
- Des ajustements ont été apportés au fonctionnement des comités d'évaluation.

« D'autres aspects de l'analyse des demandes d'aide financière, des suivis scientifiques et financiers des projets pourront faire l'objet de modifications dans une perspective d'amélioration continue.

« **Modalités d'application.** Le rapport indique que certaines modalités du PSR-SIIRI sont imprécises concernant la contribution financière des partenaires étrangers ainsi que la notion d'entreprise québécoise.

« Le guide de gestion utilisé lors de la période couverte par la vérification ne précisait pas la contribution financière requise des partenaires étrangers à la

subvention du Québec. La confirmation de la contribution des partenaires étrangers peut parfois être difficile à obtenir avant le début de la réalisation des projets. Il peut également être difficile d'obtenir les preuves des sommes engagées par certains partenaires, le Québec n'étant pas leur "créditeur".

« Les règles de dépenses admissibles peuvent différer d'un programme/pays à un autre, ce qui peut expliquer le manque de parité dans une demande en particulier sans toutefois invalider le projet. Il n'est pas inhabituel que des partenaires contribuent de l'expertise sous forme de temps. Cette contribution souvent critique à la réalisation du projet n'est cependant pas toujours chiffrée.

« Nous prenons note de la recommandation quant à mieux définir la notion d'entreprise québécoise. Toutefois, il faut rappeler que la recherche subventionnée par le gouvernement du Québec doit être réalisée au Québec, et ce, indépendamment de la localisation du siège social de l'entreprise. Le programme vise le développement et la reconnaissance de l'expertise québécoise à l'international. Une définition trop restreinte de la notion «d'entreprise québécoise» pourrait limiter l'implication d'équipes de recherche industrielle au sein d'entreprises que nous souhaitons attirer au Québec et qui embauchent des chercheurs québécois.

« Le ministère établira des règles pour valider et vérifier la contribution des partenaires financiers et définira «entreprise québécoise» aux fins du programme.

« **Analyse des demandes.** De façon générale, les commentaires émis dans les analyses réalisées par projet sont toujours transmis au Comité d'évaluation qui peut décider de passer outre à certains de ceux-ci, pour différentes raisons. Le ministère améliorera le suivi et la documentation des démarches effectuées relativement aux commentaires émis par le Comité d'évaluation.

« **Analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes.** De façon générale, les commentaires émis dans les analyses réalisées par projet sont toujours transmis au Comité d'évaluation qui peut décider de passer outre à certains de ceux-ci, pour différentes raisons.

« Le paragraphe 40 fait référence au fait que le ministère ne s'assure pas du remboursement en temps opportun de tous les montants versés qui n'ont pas été utilisés. À cet égard, le ministère reconnaît la nécessité d'un meilleur suivi et a déjà pris des mesures pour remédier à la situation.

« Le PSR-SIIRI a connu un essor important depuis ses débuts (passant d'un budget de 0,8 M$ à près de 6 M$ avec des demandes de 20 à plus de 200 dossiers par année), et ce, sans ajout d'effectifs. Il fut dans ces circonstances difficiles pour le personnel en place d'assurer tous les suivis souhaités.

« Les conventions d'aide financière précisaient déjà que l'ensemble des pièces justificatives doit être déposé pour la réalisation des versements nécessaires. D'autres clauses incluses aux conventions d'aide financière permettent au ministère d'obtenir "un accès raisonnable à ses locaux, ses livres et autres documents afin d'évaluer la progression et les résultats du projet et vérifier les

demandes de versement, et ce, jusqu'à trois ans après le versement final de l'aide financière".

« Toutefois, afin d'améliorer les suivis réalisés, de corriger la situation soulevée et de permettre une analyse plus approfondie d'un échantillon de dossiers pour lesquels les risques opérationnels et financiers sont considérés plus importants, des modifications ont été apportées aux directives concernant le dépôt de pièces justificatives qui doivent maintenant être transmises sur demande au ministère pour les dossiers ciblés. Une vérification plus serrée des rapports financiers devrait être dorénavant réalisée plus facilement.

« Il faut mentionner que dans le domaine de la recherche, il y a fréquemment des besoins de réaménagements de budget qui sont requis au fur et à mesure de l'avancement des travaux et des résultats obtenus et demandent une certaine souplesse administrative. Ces réaménagements doivent être accompagnés d'une justification des dépenses.

« Les paragraphes 46 et 48 font référence à des déficiences dans le suivi scientifique des projets de recherche. Le Kaizen réalisé au printemps dernier a également mis en relief ces faiblesses. Des mesures pour la production de rapports scientifiques standardisés favorisant la réalisation d'analyses rigoureuses sont en développement.

« Le ministère appliquera la nouvelle procédure de vérification des rapports financiers et implantera les mesures pour la réalisation d'analyses rigoureuses des rapports scientifiques.

« **Comparaison des pratiques.** Le rapport souligne que le ministère et les Fonds ne comparent pas suffisamment leurs pratiques relatives à leurs programmes de subventions entre eux et avec des organismes similaires et qu'il n'a pas retracé de travaux comparatifs formels avec des programmes de structures similaires.

« La formule du PSR-SHRI est souvent citée au niveau pancanadien comme étant un des premiers programmes provinciaux facilitant les collaborations internationales en matière de recherche et d'innovation. Des comparaisons des pratiques ont été entreprises au sein de comités internationaux de sciences et technologies, de même qu'avec d'autres provinces, et permettent de dégager les meilleures pratiques en fonction des programmes ayant des objectifs similaires et la mise en œuvre des certaines pratiques est en cours ou prévue prochainement.

« Le ministère complétera la comparaison des pratiques au sein des comités internationaux de sciences et technologies dans le cadre des travaux de la Politique nationale de la recherche et de l'innovation.

« **Reddition de comptes.** Selon le rapport, les rapports annuels 2009-2010 du ministère ne permettent pas de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs liés à l'attribution des subventions pour le soutien dans le milieu de la recherche.

« Compte tenu de la mission élargie qu'avait le MDEIE [ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation], des choix

ont dû être faits à l'égard de la présentation des résultats du rapport annuel du ministère. Les résultats liés à la mise en œuvre du PSR-SIIRI n'ont effectivement pas été retrouvés de façon explicite dans le rapport annuel cité.

« Par ailleurs, les faits saillants des deux SQRI [...] font état des résultats obtenus et sont publiés sur le site Internet du ministère. Même s'ils ne sont pas publics, des tableaux de bord des résultats liés aux stratégies et orientations gouvernementales sont également complétés.

« En considérant l'ensemble des outils pouvant servir à la reddition de comptes, le ministère examinera les différentes possibilités en vue d'améliorer sa reddition de comptes. »

Commentaires du Fonds de recherche du Québec – Nature et technologie

« **Modalités d'application et analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes.** Il est important de noter que les demandes font l'objet d'une analyse rigoureuse par nos comités scientifiques. De plus, dans les regroupements stratégiques, le comité scientifique analyse les demandes et les budgets soumis et vérifie l'adéquation des besoins aux demandes formulées. Nous formaliserons davantage le mode d'évaluation du comité et joindrons les documents explicatifs concernant ces décisions.

« **Suivi financier des subventions.** Les dépenses admissibles dans chacun de nos programmes sont clairement indiquées sur notre site (voir Guide d'utilisation des subventions). Les bureaux de la recherche et des finances de chacune des institutions où se déroulent des recherches subventionnées par le FRQNT sont responsables de la vérification de l'adhérence aux règles des chercheurs subventionnés. En effet, le Guide d'utilisation des subventions spécifie : « Le FRQNT confie la gestion de l'administration des subventions à des établissements gestionnaires (université, collège, organisme, etc.). Le chercheur doit confier la gestion de ses subventions à un organisme public, généralement à son institution de rattachement. Ces établissements sont considérés comme fiduciaires et doivent en conséquence gérer les subventions et les bourses comme des biens appartenant à autrui. », et : « Pendant toute la période couverte par la subvention, les chercheurs et les établissements doivent respecter les conditions d'admissibilité en vigueur au moment de la présentation de la demande. Ces conditions sont décrites dans les règles se rapportant aux différents programmes de subventions. » et : « Les subventions accordées par le FRQNT sont versées aux établissements auxquels sont rattachés les chercheurs financés. Les établissements sont responsables de la gestion des subventions et du respect des règles décrites dans le présent guide. » Enfin, les rapports financiers signés par les chercheurs à chaque année sont conçus pour présenter seulement les dépenses admissibles par le FRQNT. Ces rapports financiers nous fournissent toutes les informations nécessaires afin de questionner tout écart dérogeant de nos règles. Afin d'assurer un meilleur suivi, des mesures administratives pourront être

mises en place afin d'opérer un meilleur suivi, des mesures administratives pourront être mises en place afin d'opérer un meilleur contrôle des écarts.

« **Remboursement des soldes inutilisés.** Au sujet des soldes inutilisés, le FRQNT ne prévoit aucune limite quant aux soldes pouvant être reportés. En effet, à la fin de la subvention, une période de grâce d'un an est accordée aux chercheurs et après cette année, les remboursements sont exigés dans tous les cas. Seuls dans des cas exceptionnels, dûment justifiés par le chercheur, accepte-t-on de reporter un solde inutilisé après l'année additionnelle.

« **Comparaison des pratiques.** Cet effort de concertation a déjà été initié avec le scientifique en chef.

« **Reddition de comptes.** Le Fonds poursuit son effort d'amélioration de sa reddition de compte et de définition d'indicateurs stratégiques de qualité. »

Commentaires du Fonds de recherche du Québec – Santé

« **Commentaires généraux.** Le Fonds de recherche du Québec Santé prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec. La direction a d'ailleurs amorcé divers correctifs depuis 2012 qui répondent aux préoccupations du VGQ.

« Les recommandations et les commentaires dans ce document sont applicables au programme de réseaux de recherche du FRQS.

« **Analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes.** Chaque demande de financement au FRQS est sans exception analysée par un comité de pairs qui a comme mandat prioritaire de faire une recommandation scientifique. Il examine donc le budget dans le but de valider l'adéquation du budget présenté avec les objectifs scientifiques.

« Depuis juillet 2012, le chargé ou le responsable de programmes avec le conseiller scientifique examinent le budget en détail et font des recommandations à la direction scientifique. Nous veillerons à ce que les démarches soient toujours faites et documentées. La décision finale d'accorder la subvention et l'attribution du montant sont de la seule responsabilité du Conseil d'administration.

« **Suivi financier des subventions.** Nous demandons aux chercheurs de nous soumettre un budget révisé lors de l'annonce de l'octroi si le montant de celui-ci est significativement différent du budget demandé.

« Depuis juillet 2012, nous demandons, en cours de financement, des justifications si des écarts importants sont notés entre les rapports financiers et le budget révisé et ces justifications seront documentées. Le suivi financier est assuré par le responsable ou le chargé de programmes.

« **Remboursement des soldes inutilisés.** En plus des commentaires formulés concernant l'analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes, nous soulignons que des rapports financiers et scientifiques annuels sont demandés pour chaque réseau. Tout solde excédant 25 % du budget alloué est questionné, doit être justifié par le directeur du réseau et, depuis juillet 2012, est documenté au FRQS, en accord avec les règles générales communes. Tel que mentionné dans les règles générales communes, les remboursements doivent être effectués si la subvention n'est pas renouvelée. Or, comme la plupart des réseaux ont été renouvelés depuis leur création, aucun remboursement n'a été requis dans le cadre de ce programme.

« À noter que les règles générales communes seront révisées pour mieux refléter les conditions d'application des programmes des trois Fonds et que la direction assurera leur application.

« **Suivi scientifique des activités de recherche.** Il est important de noter qu'un processus révisé de suivi scientifique sera mis en place et que son suivi sera assuré par le responsable ou le chargé de programmes en collaboration avec le conseiller scientifique.

« **Objectifs des programmes.** À noter qu'il existe deux types de recherche financée par le FRQS, la recherche ciblée et la recherche ouverte. Les réseaux de recherche s'inscrivent dans la recherche ouverte et par conséquent, les chercheurs définissent eux-mêmes leurs cibles et échéanciers pour leur réseau, en accord avec les priorités et la mission du FRQS. Une évaluation du programme de réseau est en cours et la direction s'assurera que les objectifs et les cibles soient clairement définis et s'inscrivent dans un modèle logique.

« **Évaluation des programmes.** Une évaluation des programmes au FRQS et, en particulier, celui des réseaux de recherche est en cours. Dans ce sens, la direction scientifique rencontre depuis septembre 2012 chaque directeur qui présente les forces et les enjeux de son réseau et par la suite commente les éléments qui fonctionnent bien et ceux qui sont à revoir dans le cadre du programme de réseaux du FRQS. Par la suite, les résultats de ces visites seront compilés puis analysés à l'interne et tous les directeurs de réseaux seront invités en mai 2013 à rencontrer de nouveau la direction scientifique afin de dresser un bilan du programme et d'explorer des pistes de bonification.

« **Comparaison des pratiques.** Cet effort de concertation a déjà été initié. Par exemple, la direction scientifique du FRQS a amorcé des rencontres avec les directions des deux autres Fonds afin d'échanger sur le fonctionnement et la gestion des programmes et des partenariats offerts par les trois Fonds. De plus, des rencontres régulières avec les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et les réseaux européens de financement de la recherche (ERA-NET) permettent d'échanger et de comparer les bonnes pratiques. Finalement, la direction scientifique du FRQS va rencontrer en décembre 2012 le département «Investissements d'Avenir» de l'Agence nationale de recherche (ANR) afin de discuter des bonnes pratiques concernant le suivi des projets et des programmes de recherche.

« **Reddition de comptes.** Le FRQS poursuit son effort d'amélioration de reddition de comptes et de définition d'indicateurs stratégiques de qualité, en lien avec l'évaluation des programmes. »

Commentaires du Fonds de recherche du Québec – Société et culture

« **Analyse des prévisions budgétaires associées aux demandes.** Nos chargés de programmes examinent les prévisions budgétaires des demandes de subvention et identifient les postes budgétaires qui méritent d'être examinés de plus près par le comité et éventuellement de faire l'objet d'ajustements. Nos comités étant souvent formés d'évaluateurs provenant de l'extérieur du Québec, nous ne nous attendons pas à ce que les membres de comités soient en mesure de connaitre les coûts des différents postes budgétaires dans le contexte des diverses institutions québécoises (incluant conventions collectives, coût horaire des assistants de recherche des divers niveaux, équipement, etc.). Il sera facile de modifier les fiches de rétroaction afin de mieux refléter le processus en place pour l'analyse du budget.

« **Suivi financier des subventions.** Les bureaux de la recherche et des finances de chacune des institutions où se déroulent des recherches subventionnées par le FRQSC sont responsables de l'application des règles relatives aux dépenses admissibles des chercheurs subventionnés. Les dépenses admissibles dans chacun de nos programmes sont clairement indiquées sur notre site (voir Guide d'utilisation des subventions). Nos chargés de programme travaillent étroitement avec les bureaux de la recherche des universités et des chercheurs pour toute question relative aux dépenses admissibles tout au long de la durée des projets. De plus, les récipiendaires soumettent un rapport financier chaque année. Ce rapport financier nous fournit toutes les informations nécessaires afin de questionner les écarts importants. Afin d'assurer un meilleur suivi, des mesures administratives pourront être mises en place afin d'opérer un meilleur contrôle des écarts.

« **Objectifs des programmes**. Les objectifs de nos programmes sont précisés dans nos plans d'action et de nos bilans annuels. De plus, les projets individuels subventionnés, qui s'inscrivent dans les objectifs généraux, comportent leurs propres objectifs spécifiques, leurs propres cibles et leur propre échéancier. Le FRQSC continuera à bonifier la définition des objectifs, cibles et échéanciers de nos programmes en considérant l'ensemble des documents produits à cette fin.

« **Évaluation des programmes.** Nous avons une politique de révision des programmes approuvée par le Conseil d'administration en 2008 mais dont le plan d'action n'a pas été approuvé par notre Conseil d'administration. Depuis l'entrée en fonction du Directeur scientifique, il s'est engagé à réviser cette politique cette année et à la compléter par un plan d'action. Sa mise en œuvre sera effectuée en 2013-2014 en procédant à une évaluation systémique de notre programmation

« **Comparaison des pratiques.** Depuis l'entrée en fonction du Scientifique en chef (en 2011) et des Directeurs scientifiques des trois Fonds (en 2012), nous effectuons davantage de comparaisons, entre nous, notamment afin d'étendre l'utilisation des

bonnes pratiques. Tel que mentionné au point précédent, l'évaluation systémique de notre programmation nous permettra de plus d'effectuer davantage de comparaisons avec les fonds fédéraux et éventuellement de ce qui se fait ailleurs

« **Reddition de comptes.** Notre reddition de comptes fournit de l'information sur des indicateurs préalablement définis dans la planification stratégique. Le Fonds poursuit son effort d'amélioration de sa reddition de compte et de définition d'indicateurs stratégiques de qualité. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Principales clauses de la convention d'aide financière (Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation)

Annexe 3 Principales règles communes aux fonds de recherche

Annexe 4 Description des six programmes de subventions sélectionnés

Annexe 5 Objectifs de la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013*

Annexe 6 Comparaison des pratiques entre les fonds de recherche du Québec et les organismes subventionnaires fédéraux

Sigles

FRQNT	Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies	**FRQSC**	Fonds de recherche du Québec – Société et culture
FRQS	Fonds de recherche du Québec – Santé		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les entités vérifiées accordent les subventions pour le soutien dans le milieu de la recherche selon les règles établies, les risques et les saines pratiques de gestion, et en font un suivi adéquat.	▪ Les modalités d'application des programmes sont précises, ce qui permet notamment d'assurer l'équité du processus d'attribution des subventions. ▪ Les décisions relatives aux demandes de financement retenues et aux sommes accordées tiennent compte des modalités d'application ainsi que des objectifs des programmes de subventions, et sont appuyées de manière suffisante. ▪ Un suivi concernant l'attribution des subventions est exercé selon les risques et permet un contrôle efficace quant à l'utilisation des sommes versées, à l'avancement des travaux et aux résultats obtenus par les projets subventionnés.
S'assurer que les actions des entités vérifiées en matière de subvention cadrent avec les objectifs contenus dans la stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation, sont évaluées et font l'objet d'une reddition de comptes adéquate en temps opportun.	▪ Les objectifs des programmes de subventions sont clairement définis et cadrent avec ceux de la stratégie. ▪ Les programmes de subventions font l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer de l'atteinte des objectifs. ▪ Une reddition de comptes adéquate est présentée en temps opportun. ▪ Les entités vérifiées comparent leurs programmes de subventions avec ceux d'autres organisations et mettent en œuvre les meilleures pratiques dans le domaine.

Portée des travaux

La présente vérification a pour objet la gestion du ministère et des fonds à l'égard des six programmes sélectionnés. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec les représentants des entités.

La gestion des subventions visées est généralement confiée à des établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation et leurs établissements affiliés. Cependant, notre rapport concerne les activités des entités vérifiées et non celles des établissements. Par conséquent, nous n'avons pas analysé la gestion des subventions exercée par ces établissements, mais le suivi effectué par les entités subventionnaires.

Nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à octobre 2012 et notre vérification a porté sur les activités des exercices 2008-2009 à 2010-2011, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures à cette période. Nous avons notamment fait l'examen de 68 dossiers relatifs à des demandes adressées aux entités entre 2008 et 2011 dans le cadre des programmes concernés. Pour ce qui est des dossiers examinés, des subventions totalisant 34 millions de dollars ont été versées, montant qui représente 32 % des 105 millions attribués dans le cadre de ces programmes durant ces exercices. Le tableau 3 présente la répartition de ces 68 dossiers.

Tableau 3 **Répartition des dossiers examinés**

	Nombre	Financement lié aux dossiers (en millions de dollars)	Importance *vs* financement lié aux programmes (en pourcentage)
Ministère	27	4,0	22
FRQNT	20	15,2	35
FRQSC	15	7,4	27
FRQS	6	7,6	52
	68	**34,2**	**32**

Annexe 2 Principales clauses de la convention d'aide financière (Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation)

La convention signée par les parties prenantes dans le cadre du programme Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation, géré par le ministère, a pour objet de déterminer les conditions et les modalités d'attribution et de versement de l'aide financière accordée par le gouvernement du Québec. Voici les principales clauses de cette convention :

Obligations des chercheurs	▪ Toute modification à un projet doit être approuvée préalablement et par écrit par le ministre. ▪ Tout document ou tout renseignement exigé par le ministre doit être fourni, incluant les coûts et le financement du projet. ▪ Les droits et obligations conférés par la convention ne peuvent être cédés ni transférés, ni aucune partie du montant de l'aide financière non encore versée par le ministre, sans son autorisation écrite et préalable.
Versement de l'aide financière	▪ Pour chaque demande de versement subséquente au premier versement, les documents suivants doivent être transmis au ministre : – un rapport d'avancement des projets ; – un sommaire des dépenses acquittées signé par une personne autorisée ; – un relevé des dépenses salariales et des honoraires ; – une copie du titre de transport pour chacun des voyages réalisés et des pièces justificatives liées aux frais de séjour ; – une copie des pièces justificatives liées à l'achat d'équipements et de celles relatives aux frais de colloques. ▪ Aucune demande concernant le solde de la subvention n'est recevable plus de six mois après la date de fin d'un projet. ▪ Le montant de l'aide financière peut être réduit en tenant compte de toute aide financière acceptée ou reçue pour la réalisation d'un projet qui n'était pas inscrit ou prévu dans la demande.
Recours	▪ En cas d'information fausse ou trompeuse, le ministre peut : – réviser le montant de l'aide financière ; – suspendre tout versement ; – résilier la convention et mettre fin immédiatement à l'obligation financière ; – demander immédiatement le remboursement partiel ou intégral de l'aide financière versée. ▪ Le ministre se réserve le droit d'exiger en tout temps la remise de tout montant de l'aide financière versé qui n'aurait pas été utilisé ou qui aurait été utilisé à d'autres fins que celles prévues dans la convention. ▪ Tout représentant autorisé du ministre a droit d'accès aux locaux ainsi qu'aux livres et autres documents afin d'évaluer la progression et les résultats d'un projet et de vérifier les demandes de versement, et ce, jusqu'à trois ans après le versement final de l'aide financière.

Annexe 3 Principales règles communes aux fonds de recherche

Admissibilité	
Citoyenneté et résidence	▪ Le demandeur doit être citoyen canadien ou résident permanent du Canada ou démontrer, au moment du versement, qu'une demande de statut de résident permanent a été faite auprès des autorités compétentes.
Statut	▪ Le demandeur doit être titulaire d'un doctorat (ou d'un statut en conférant l'équivalence) et détenir un poste régulier de professeur ou de chercheur dans un établissement universitaire ou collégial québécois.
Autre condition	▪ Le chercheur responsable d'une subvention qui n'a pas déposé le rapport final d'activités scientifiques ou les rapports financiers requis dans les délais prescrits ne peut déposer une nouvelle demande de subvention.
Présentation de la demande	
Responsabilité du demandeur	▪ Le demandeur assume l'entière responsabilité de son dossier. Il doit voir à ce que le dossier soit complet et qu'il réponde à chacune des exigences liées au programme auquel il s'inscrit.
Information fausse ou trompeuse	▪ Le fonds a le droit d'imposer toute sanction ou de prendre toute mesure supplémentaire jugée utile ainsi que d'entamer des recours pour obtenir le remboursement de sommes frauduleusement obtenues et la réparation des dommages subis.
Gestion des subventions	
Modifications en cours de subvention	▪ Toute modification importante apportée en cours de subvention à l'orientation des travaux de recherche, à la composition d'une équipe ou d'un centre doit être signalée par écrit au fonds. Cette modification fait alors l'objet d'une analyse afin de décider de poursuivre ou, s'il y a lieu, de diminuer, de suspendre ou de mettre fin aux versements.
Transfert des crédits en cours d'année	▪ Les transferts de crédits interétablissements provenant du budget d'une subvention sont permis en cours d'année financière, mais le chercheur responsable, conjointement avec l'établissement fiduciaire, demeure tenu de rendre compte au fonds de l'utilisation des crédits.
Solde de subvention et sommes non dépensées	▪ Les sommes non engagées à la fin de l'année budgétaire peuvent être reportées d'une année à l'autre, et ce, pour la durée de la subvention. ▪ Les sommes non engagées à la fin de la période de financement peuvent également être reportées (une année additionnelle) afin de terminer les activités de recherche pour lesquelles la subvention a été accordée. ▪ Au terme de cette période, le solde devra être retourné. Dans tous les cas, la somme reportée ne pourra pas, sans justification, excéder 25 % de la subvention annuelle accordée[1].
Cumul de subventions ou de bourses	▪ Le demandeur ayant sollicité et obtenu une subvention auprès d'un autre organisme pour la même proposition de recherche, à valeur équivalente ou supérieure, doit décliner celle des fonds québécois. S'il s'agit de deux propositions de recherche distinctes, le demandeur peut accepter la subvention, mais doit faire la démonstration que la proposition de recherche soumise aux fonds est réalisable sans l'apport de l'autre subvention.

1. Le FRQNT n'applique pas cette dernière règle.

Annexe 4 Description des six programmes de subventions sélectionnés

	Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation (ministère)	Projet de recherche en équipes (FRQNT)	Regroupements stratégiques (FRQNT)	Regroupements stratégiques (FRQSC)	Soutien aux équipes de recherche (FRQSC)	Réseaux thématiques de recherche (FRQS)
Principaux objectifs	Accroître les partenariats internationaux de haut niveau Développer la participation des regroupements stratégiques, des centres d'excellence du Québec et des entreprises à de grands réseaux et consortiums internationaux	Favoriser l'émergence de nouveaux créneaux de recherche dans l'ensemble des différents domaines scientifiques visés par les activités du fonds et augmenter la compétitivité des chercheurs québécois dans les concours fédéraux par la réalisation de projets novateurs requérant des expertises complémentaires	Faciliter l'émergence ou la consolidation de regroupements de chercheurs qui proviennent de différentes disciplines et de divers milieux Exercer un effet de levier significatif pour maximiser les investissements en recherche et développement au Québec	Faciliter la consolidation de grands ensembles de chercheurs qui proviennent d'horizons disciplinaires différents et de divers établissements universitaires Exercer un effet levier significatif pour maximiser les investissements en recherche au Québec	Soutenir l'approfondissement de thèmes de recherche qui nécessitent un effort concerté Maximiser les retombées théoriques et pratiques Permettre aux chercheurs et à leurs partenaires, le cas échéant, de se doter d'une infrastructure partagée	Accroître la capacité de recherche du Québec en favorisant la formation, le recrutement et la rétention de jeunes chercheurs. Créer une masse critique de chercheurs par le maillage et la synergie intersectorielle et interdisciplinaire de recherche en santé Accroître la compétitivité collective des chercheurs du Québec
Admissibilité	Organismes à but non lucratif intervenant dans les différents secteurs visés Établissements de recherche des réseaux de la santé et des services sociaux Établissements de recherche publics Entreprises	Équipe comprenant au moins 2 chercheurs universitaires ou collégiaux pouvant participer à plus d'un projet, mais ne pouvant être responsables que d'un seul Projet de recherche ne pouvant faire l'objet d'un financement de la part d'un autre organisme, mais pouvant correspondre à un sous-projet ou à un module d'un projet plus vaste	Minimum de 12 chercheurs universitaires ou collégiaux équivalents temps complet consacrant normalement la majeure partie de leurs activités de recherche à la programmation scientifique du regroupement Possibilité pour certains chercheurs, à l'occasion, de faire partie de plus d'un regroupement	Rassemblement de chercheurs, d'équipes de chercheurs et d'étudiants-chercheurs provenant d'horizons disciplinaires, d'unités universitaires et d'établissements différents Obligation pour les chercheurs de faire partie, à titre de responsables ou de membres réguliers, d'une seule infrastructure majeure	Équipe composée d'un minimum de 4 chercheurs réguliers, universitaires ou collégiaux pouvant appartenir à diverses universités et disciplines Possibilité d'admettre des équipes de 2 ou 3 membres, à condition qu'il y ait une justification appropriée	Réseau qui réunit des chercheurs travaillant sur un sujet de recherche et dont la nomination du directeur est soumise à l'approbation du Conseil d'administration du fonds Regroupement facultatif dans le réseau de tous les chercheurs travaillant dans le domaine

	Soutien à des initiatives internationales de recherche et d'innovation (ministère)	Projet de recherche en équipes (FRQNT)	Regroupements stratégiques (FRQNT)	Regroupements stratégiques (FRQSC)	Soutien aux équipes de recherche (FRQSC)	Réseaux thématiques de recherche (FRQS)
Principaux critères d'évaluation	Pertinence géographique Qualité de l'équipe de chercheurs Caractère stratégique et prioritaire du projet Retombées : aide à la relève, retombées scientifiques, technologiques, sociales ou économiques	Qualité scientifique du projet de recherche Retombées attendues (par exemple, effet de levier pour le Québec et diffusion des résultats auprès du grand public) Qualité et complémentarité scientifique des membres de l'équipe	Pertinence du regroupement Qualité scientifique de la programmation Organisation et gestion Qualité du milieu de formation Diffusion et transfert des connaissances	Bilan des réalisations Qualité scientifique de la programmation de recherche Qualité scientifique du projet structurant Compétence des chercheurs et complémentarité des expertises Collaboration entre chercheurs	Critères d'évaluation variables en fonction du statut des équipes Qualité scientifique de la programmation Compétence des membres de l'équipe Formation à la recherche et intégration des étudiants	Qualité de leadership du directeur Compétence des chercheurs du réseau Degré de réseautage des membres Nombre et montant des subventions obtenues collectivement par les chercheurs
Montant de la subvention	Actions rapides : 5 000 $ au maximum par projet pour 1 an Projets conjoints : 150 000 $ sur 3 ans Grands projets : 250 000 $ sur 3 ans Projets d'envergure : 1,5 M$ sur 3 ans	Subvention de fonctionnement : maximum annuel de 100 000 $ Subvention pour l'achat d'équipements Suppléments statutaires pour les chercheurs collégiaux et les équipes inter-institutionnelles	Subvention de fonctionnement visant à couvrir 50 % des « frais des infrastructures humaines et matérielles » Subvention moyenne annuelle de 400 000 $ (renouvellement) et de 300 000 $ (nouveau regroupement) Aucun montant maximum fixé	Subvention de fonctionnement de 170 000 $ annuellement servant au financement des infrastructures humaines et matérielles nécessaires au bon fonctionnement du regroupement stratégique Possibilité d'accorder des montants supplémentaires	Subvention pour toutes les ressources humaines et matérielles et tous les frais partagés non couverts par le budget d'infrastructure du regroupement stratégique : montant de base pouvant atteindre 100 000 $ par année en fonction du statut des équipes Différents financements optionnels disponibles	Montant variant entre 250 000 $ et 1,5 M$ par an
Durée de la subvention	3 ans maximum Non renouvelable	3 ans Non renouvelable	Pour une nouvelle demande (émergence) : 3 ans Pour un renouvellement : 6 ans	Pour une nouvelle demande : 3 ans Pour un renouvellement : 6 ans	4 ans Renouvelable	4 ans Renouvelable

Annexe 5 Objectifs de la *Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation 2010-2013*

Objectifs	Résultats attendus
▪ Obtenir pour la recherche universitaire québécoise, dans un contexte canadien beaucoup plus concurrentiel, une part importante du financement provenant du gouvernement fédéral. ▪ S'assurer que la recherche au Québec demeure de calibre international et que nos chercheurs collaborent avec les meilleurs chercheurs étrangers. ▪ Améliorer la compétitivité de notre système de recherche, grâce à des équipements et des infrastructures à la fine pointe des derniers développements technologiques.	▪ Maintenir une part supérieure à notre poids démographique du financement fédéral de la recherche. ▪ Augmenter à 45 % la proportion des publications québécoises réalisées en collaboration avec des chercheurs étrangers (43,5 % en 2008). ▪ Maintenir des investissements annuels moyens de plus de 114 M$ pour nos équipements et infrastructures de recherche.
▪ Assurer la relève, la formation et l'employabilité de la main-d'œuvre, et ce, dans le contexte d'une économie du savoir mondialisée. ▪ Augmenter le personnel voué à la R-D industrielle. ▪ Accroître le nombre d'étudiants étrangers de haut calibre qui choisissent de poursuivre leurs études au Québec.	▪ Octroyer en moyenne chaque année : – 300 bourses d'excellence supplémentaires ; – 114 stages internationaux. ▪ Doubler les bourses et les stages en milieu de pratique (niveau actuel : 71). ▪ Augmenter de 7 500 le nombre d'employés en R-D industrielle, soit une majoration de plus de 15 %.
▪ Augmenter la commercialisation des innovations des entreprises. ▪ Assurer une plus grande utilisation des résultats de nos recherches. ▪ Stimuler la recherche industrielle. ▪ Susciter une plus grande collaboration entre les PME et les organismes d'intermédiation.	▪ Plus d'une trentaine de projets de commercialisation d'innovation. ▪ 40 projets d'amorçage d'entreprise. ▪ Augmenter le nombre de collaborations université-entreprise de 10 % par rapport à la moyenne annuelle de 6 000 collaborations observées au cours des trois dernières années. ▪ 40 projets visant la maturation et la mise en marché de nouvelles technologies issues de la recherche publique. ▪ Augmenter le nombre d'entreprises actives en recherche de près de 8 000 actuellement à 10 000 d'ici 2013. ▪ 120 projets d'intensification technologique effectués en collaboration entre des entreprises et des centres de recherche publics.
▪ Amener les divers acteurs du système d'innovation québécois à travailler en synergie pour réaliser des projets mobilisateurs favorisant les retombées économiques des résultats de recherche.	▪ Réalisation de cinq projets mobilisateurs. ▪ Participation des différents acteurs (grands donneurs d'ordres, PME, organismes de valorisation et de transfert, établissements de recherche, universités) aux projets mobilisateurs. ▪ Participation des acteurs issus des domaines d'innovation à chaque projet mobilisateur. ▪ Contribution financière importante des partenaires à la réalisation des projets.

Annexe 6 Comparaison des pratiques entre les fonds de recherche du Québec et les organismes subventionnaires fédéraux

	Québec : FRQNT, FRQS et FRQSC	**Canada : CRSH, CRSNG, IRSC**
Conseil d'administration	Chaque fonds est administré par un conseil.	Chaque organisme est administré par un conseil.
Scientifique en chef	Cette fonction existe depuis juillet 2011.	Cette fonction n'existe pas.
Évaluation de la demande	L'évaluation est réalisée par des pairs.	L'évaluation est réalisée par des pairs.
Vérification financière auprès des établissements fiduciaires[1]	Aucune vérification financière n'est effectuée.	Des représentants de l'organisme effectuent des visites périodiques afin d'évaluer les outils financiers et administratifs.
Rapport financier	Les bénéficiaires doivent présenter leurs données financières annuellement à l'aide d'un formulaire standardisé (le même pour le FRQNT et le FRQSC ; un autre pour le FRQS).	Les bénéficiaires doivent présenter leurs données financières annuellement à l'aide d'un formulaire standardisé (le même pour les trois organismes).
Période de financement	Le maximum est de 6 ans. Une prolongation de 1 an est accordée automatiquement pour certains programmes ou après justifications pour d'autres.	Le maximum est de 7 ans. Une prolongation de 1 an est accordée automatiquement pour certains programmes ou après justifications pour d'autres.
Évaluation de programmes	Le FRQSC et le FRQS n'ont pas de pratiques structurées et les programmes vérifiés n'ont pas été évalués. Le FRQNT a de meilleures pratiques et le programme Regroupements stratégiques, notamment, a été évalué.	Les organismes ont des pratiques structurées et plusieurs programmes ont été évalués.

1. Les organismes confient aux établissements, à titre de fiduciaires, la gestion des subventions attribuées.

CRSH Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CRSNG Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
IRSC Instituts de recherche en santé du Canada

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE

4

Déficit d'entretien des infrastructures publiques

Secrétariat du Conseil du trésor
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère des Transports du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Près de quatre ans après l'adoption de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, nous avons notamment voulu examiner si le déficit d'entretien était correctement établi et si l'effet des importantes sommes investies pour sa résorption était mesuré.

Notre vérification s'est déroulée autour de quatre axes principaux, soit l'estimation du déficit d'entretien, l'allocation de sommes, le suivi et la mesure du progrès, ainsi que la reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien. Elle a été effectuée auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère des Transports du Québec (MTQ). En ce qui concerne les deux derniers ministères, nous avons exclu de notre vérification les universités, les chaussées et les structures municipales.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le déficit d'entretien des infrastructures publiques.

Le SCT n'a pas précisé la portée du déficit d'entretien pour lequel il souhaitait avoir une estimation. Comme il n'a pas élaboré de lignes directrices expliquant la façon de le calculer, les ministères vérifiés ont fourni des estimations initiales qui sont divergentes, théoriques et, dans la plupart des cas, peu documentées. Ainsi, le SCT n'a pas l'assurance d'avoir un portrait juste du déficit d'entretien.

Quatre ans après l'adoption de la loi, les ministères vérifiés ne peuvent toujours pas estimer le déficit d'entretien, notamment en raison de l'absence de directives à cet effet. Le SCT n'en connaît pas l'ampleur réelle même si, au 31 mars 2011, il avait alloué plus de 1,3 milliard de dollars à ces entités.

Le MSSS ne dispose toujours pas d'un portrait de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité alors qu'il a entamé des démarches en ce sens depuis 2001.

Le SCT n'a pas l'assurance que les sommes investies permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien. Les sommes distribuées dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour le maintien d'actifs sont inférieures à la norme de 2 % de la valeur de remplacement qu'il avait préalablement retenue. Celles relatives à la résorption du déficit d'entretien sont également inférieures aux montants initialement prévus.

Depuis 2008, des sommes importantes prévues pour le maintien d'actifs ou la résorption du déficit d'entretien ont été affectées à d'autres investissements immobiliers, au MSSS comme au MELS.

Au 31 mars 2011, au MSSS, près de 34 % des sommes allouées depuis le 1er avril 2008 au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien n'étaient pas dépensées. Au MELS, pour le réseau collégial, seulement 41 % des sommes allouées au déficit d'entretien ont été utilisées pour cette période.

Les ministères vérifiés ignorent à quel point les investissements réalisés de 2008 à 2011 ont permis de résorber le déficit d'entretien. Le MTQ évalue annuellement l'évolution de l'état de son parc à l'aide de plusieurs indicateurs. Cependant, le seul qu'il a publié ne permet pas d'en avoir une idée juste, car il ne prend pas en compte le coût des travaux.

L'information transmise à l'Assemblée nationale ne permet pas aux parlementaires d'avoir un portrait de la résorption du déficit d'entretien. Le SCT ne prépare aucune information sur l'évolution de l'état des infrastructures et la reddition de comptes sur les sommes utilisées surévalue le degré d'avancement des travaux réalisés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du SCT, du MSSS, du MELS, du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST) et du MTQ. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

1 **Définir la notion de déficit d'entretien et donner des lignes directrices pour guider les ministères dans la détermination de leur déficit d'entretien afin que l'estimation soit cohérente et réalisée selon des paramètres communs.**

2 **Demander à l'ensemble des ministères une nouvelle estimation du déficit d'entretien conforme aux exigences qu'il aura établies.**

4 **S'assurer que les sommes allouées permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien.**

5 **Analyser et documenter les réaffectations des sommes prévues pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de mesurer leur impact sur la résorption du déficit d'entretien.**

16 **Dresser, sur une base régulière, un portrait de la résorption du déficit d'entretien qui tient compte de l'état des infrastructures et en informer l'Assemblée nationale.**

Recommandation à tous les ministères vérifiés

14 **Estimer régulièrement le déficit d'entretien tel que le Secrétariat du Conseil du trésor l'aura défini et suivre son évolution en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

9 **Répartir l'allocation des sommes visant la résorption du déficit d'entretien en considérant l'état des infrastructures.**

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux

3 **Obtenir dans les meilleurs délais un portrait objectif et fiable de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité.**

10 **Allouer au réseau de la santé les montants destinés à la résorption du déficit d'entretien.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

11 **Effectuer un suivi annuel des sommes dépensées pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de s'assurer de leur utilisation dans les meilleurs délais.**

Recommandation au ministère des Transports du Québec

13 **Publier des indicateurs permettant de suivre l'amélioration de l'état des structures, dont un qui tient compte de l'estimation des coûts des interventions prévues.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Estimation du déficit d'entretien** 9

Estimation initiale

Amélioration des connaissances

Recommandations

2.2 **Allocation de sommes** 16

Valeur de remplacement

Réaffectations

Répartition des allocations par les ministères

Recommandations

2.3 **Suivi et mesure du progrès** 20

Suivi des sommes distribuées

Mesure du progrès

Recommandations

2.4 **Reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien** 25

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 29

Annexes et sigles 35

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Yannick Atangana
Stéphanie Bernier
Madeleine Bourgeois
Sarah Leclerc
Stéphane Michaud
Cécile Pernois

1 Mise en contexte

1 Le 18 décembre 2007, l'Assemblée nationale adopte la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Cette loi contribue à apporter des changements majeurs dans la gestion des infrastructures publiques puisque, dans le passé, les investissements pour le maintien d'actifs n'ont pas été à la hauteur des besoins. Elle a pour objectif, notamment, de s'assurer qu'il y a une répartition adéquate des investissements de l'État entre ceux relatifs à l'entretien des infrastructures et ceux relatifs à leur développement. Elle exige qu'un budget d'investissements comprenne, entre autres, les sommes allouées permettant la résorption dans un délai de 15 ans du déficit d'entretien établi au 1er avril 2008.

2 Voici un bref historique des principaux événements qui ont entouré l'adoption de cette loi.

3 novembre 2006	Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) demande aux ministères d'estimer leurs besoins en maintien d'actifs et leur déficit d'entretien cumulé.
10 octobre 2007	Le Conseil des ministres approuve le *Plan québécois des infrastructures, Des fondations pour réussir*, qui présente les estimations du déficit d'entretien cumulé des ministères. À ce moment, la part du Québec s'établit à 20,7 milliards de dollars. Le Conseil du trésor approuve la mise en œuvre du premier plan quinquennal d'investissements de 37,6 milliards pour la période de 2007 à 2012, dont 5,5 milliards sont destinés à la résorption du déficit d'entretien et 17,9 milliards, au maintien d'actifs. Le Conseil du trésor demande aux ministères concernés de lui faire approuver un cadre de gestion pour l'ensemble des investissements liés au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien.
18 décembre 2007	La *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* est adoptée.
Mars-avril 2008	Le SCT rappelle aux ministères leur responsabilité d'établir un cadre de gestion et leur fournit la liste des éléments à y inclure, notamment : ▪ la définition de notions essentielles comme le déficit d'entretien et la valeur de remplacement ; ▪ la description des méthodes d'évaluation et de gestion du déficit d'entretien ; ▪ la présentation du partage des rôles et des responsabilités.
Septembre-novembre 2008	Les ministères déposent leur cadre de gestion au SCT.

La valeur de remplacement correspond à l'estimation des coûts de construction d'une infrastructure ayant les mêmes caractéristiques, selon les normes de construction en vigueur.

Janvier 2009	L'énoncé économique publié par le ministère des Finances du Québec précise que le déficit d'entretien au 1er avril 2008 devant être financé par le gouvernement du Québec est de 20,5 milliards de dollars. La valeur de remplacement des infrastructures publiques concernées, excluant les parcs mobiliers et les équipements (8,4 milliards), est estimée à plus de 252,1 milliards.
Décembre 2010	Le Conseil du trésor prend acte du dépôt des cadres de gestion des ministères et annonce leur révision.
Automne 2011	Le SCT amorce les démarches d'accompagnement des ministères dans le processus de révision des cadres de gestion.

3 Le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016*, approuvé par le Conseil des ministres, est de 44,2 milliards de dollars. Les sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien représentent 28 milliards, soit respectivement 22 et 6 milliards, ce qui correspond à plus de 60 % des investissements. L'annexe 2 présente le détail du plan par secteur d'activité.

4 Le SCT assiste le président du Conseil du trésor, qui est responsable de l'application de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. À ce titre, il doit notamment s'assurer que les investissements de l'État sont faits conformément aux meilleures pratiques de gestion.

5 Les ministères sont responsables de gérer et d'entretenir leurs infrastructures ou celles des organismes sous leur autorité à l'aide des allocations qu'ils reçoivent. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) redistribuent ces allocations aux organismes de leur réseau à qui incombent ultimement les activités de gestion et d'entretien des infrastructures sous leur responsabilité. Les principaux rôles et responsabilités des entités vérifiées sont présentés à l'annexe 3.

6 La présente vérification a été effectuée auprès du SCT, du MSSS, du MELS et du ministère des Transports du Québec (MTQ). Nous avons exclu les universités de notre analyse. Par ailleurs, le réseau collégial, qui fait l'objet de notre vérification, relève depuis septembre 2012 du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MESRST). Il est à noter que, lorsqu'il est question du MELS dans notre rapport, le réseau collégial est pris en considération. Toutefois, nous avons adressé des recommandations au MELS et au MESRST. Nous avons aussi exclu les chaussées et les structures municipales de la portée de notre vérification au MTQ.

7 Ces trois ministères ont retenu notre attention en raison de l'importance de leur déficit d'entretien respectif, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 Portrait des ministères vérifiés au 1er avril 2008

	MTQ (Structures)[1]	MSSS (Bâtiments)	MELS (Bâtiments)	
			Commissions scolaires	Cégeps[2]
Superficie (en millions de mètres carrés)	5,1[3]	8,4[4]	15,4	2,4
Nombre de structures ou de bâtiments	5 060	2 400	3 600	225
Valeur de remplacement (en milliards de dollars)	21,3[5]	14,9	24,4	4,6
Estimation du déficit d'entretien (en milliards de dollars)	4,7	3,0	1,9[6]	0,4

1. Les structures sont composées principalement de ponts, de ponceaux, de murs de soutènement et de tunnels.
2. Les données sur les 48 cégeps, les 10 centres d'études collégiales et les 5 écoles spécialisées du réseau ont été considérées.
3. Les superficies proviennent du système d'information de gestion des structures du MTQ.
4. Les superficies proviennent du système d'information de gestion des actifs du réseau de la santé et des services sociaux.
5. Il s'agit de la valeur établie en 2006.
6. Cette estimation exclut les données sur les trois commissions scolaires nordiques (Littoral, Crie et Kativik).

Sources : MTQ, MSSS, MELS.

8 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

9 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'estimation du déficit d'entretien, l'allocation de sommes, le suivi et la mesure du progrès ainsi que la reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien.

2.1 Estimation du déficit d'entretien

10 Nous avons examiné si le SCT et les ministères suivaient de bonnes pratiques relativement à l'estimation du déficit et à l'amélioration des connaissances sur l'état des parcs d'infrastructures sous leur responsabilité.

11 De façon générale, il est reconnu que le déficit d'entretien résulte du fait que les travaux visant à maintenir un parc d'infrastructures dans un état désiré n'ont pas été à la hauteur des besoins. La notion de déficit d'entretien est donc intimement liée à celle de maintien d'actifs.

12 Voici les éléments importants pour comprendre les notions essentielles liées à la gestion du déficit d'entretien.

Maintien d'actifs

- Cela comprend des travaux de réparation et de réhabilitation effectués dans le but de maintenir la capacité fonctionnelle d'une infrastructure tout au long de sa durée de vie utile. Ce sont des travaux généralement financés à même un budget d'investissement.

Déficit d'entretien

- L'estimation du déficit d'entretien doit reposer sur la connaissance du parc d'infrastructures visé, notamment par :
  - un inventaire complet et à jour distinguant les principales composantes de chacune des infrastructures visées ;
  - une évaluation de l'état des composantes par un audit ou une inspection ;
  - des indicateurs sur l'état des composantes et de l'infrastructure dans son ensemble ;
  - l'établissement d'un seuil critique au-delà duquel l'état est inacceptable.
- De façon générale, le déficit d'entretien n'est pas relié à des travaux ayant pour but de changer la vocation ou l'usage des espaces.

Les composantes sont des parties ou des éléments d'une infrastructure. Pour un bâtiment, ce sont la toiture, la fenestration, le système de ventilation, etc. Pour une structure, ce sont entre autres le tablier, les poutres, la culée et les appareils d'appui.

Relation entre le maintien d'actifs et le déficit d'entretien

- Le déficit d'entretien augmentera de plus en plus rapidement si les travaux de maintien d'actifs nécessaires ne sont pas effectués. La réalisation de ces travaux évite d'accroître le déficit d'entretien.
- Cette étroite relation entre le maintien d'actifs et le déficit d'entretien justifie l'importance de bien déterminer les sommes nécessaires au maintien d'actifs.

Estimation initiale

13 Pour s'acquitter de ses responsabilités, le SCT doit s'assurer d'avoir une estimation du déficit d'entretien reflétant l'état des infrastructures publiques. Ce sont les ministères qui ont la responsabilité d'établir ces estimations pour leur secteur d'activité respectif.

14 En novembre 2006, le SCT a demandé aux ministères d'estimer leur déficit d'entretien. Il leur a accordé un délai de moins d'un mois pour produire leur estimation. Finalement, les ministères vérifiés les ont fournies en décembre 2006 et en janvier 2007.

15 Le SCT a utilisé ces estimations pour établir le déficit du MSSS et du MELS au 1er avril 2008. Pour le MTQ, l'estimation retenue repose sur une révision qu'il a transmise au SCT en novembre 2008.

16 Le SCT n'a pas précisé la portée du déficit d'entretien pour lequel il souhaitait avoir une estimation. Comme il n'a pas élaboré de lignes directrices expliquant la façon de le calculer, les ministères vérifiés ont fourni des estimations initiales qui sont divergentes, théoriques et, dans la plupart des cas, peu documentées. Ainsi, le SCT n'a pas l'assurance d'avoir un portrait juste du déficit d'entretien.

17 Il existe plusieurs interprétations du déficit d'entretien. Le gouvernement fédéral américain se préoccupe de cette notion depuis 1990. En 1995, il en a établi une définition. Compte tenu des interprétations possibles, des modifications ont été apportées depuis. À l'automne 2012, un organisme de normalisation, le Federal Accounting Standards Advisory Board, a proposé une définition plus complète.

18 Au Québec, la loi implique que la notion de déficit d'entretien soit définie. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir la portée des différents paramètres associés à son estimation. L'annexe 4 présente des exemples de ces paramètres.

19 En l'absence de définition et de directives précises, des divergences méthodologiques notables et des estimations ayant une portée différente ont été notées. À titre d'exemple, le déficit d'entretien représente un pourcentage des valeurs de remplacement des bâtiments pour le MSSS et les cégeps, alors que pour les commissions scolaires il a été établi à partir d'estimations des travaux à réaliser sur leurs bâtiments.

20 Par ailleurs, le MSSS et le MELS ont établi leur déficit d'entretien comme étant les sommes nécessaires pour remettre en bon état l'ensemble des parcs d'infrastructures, alors que l'estimation du MTQ correspond à la remise en bon état de 80 % de ses structures. L'annexe 5 compare les définitions et les bases de calcul utilisées par les ministères vérifiés pour faire l'estimation initiale de leur déficit d'entretien.

21 Compte tenu du court délai imposé par le SCT, les ministères ont fourni une estimation initiale de leur déficit à partir des informations disponibles. Celles reliées à l'état des infrastructures sous leur responsabilité n'étaient pas complètes ou à jour.

22 Nous présentons les informations que les ministères avaient en leur possession au moment où le SCT leur a demandé d'estimer leur déficit d'entretien, soit en novembre 2006.

	Inventaire des bâtiments ou des structures	Inventaire des composantes	Information sur l'état des composantes
MSSS	Oui	47 % des installations du réseau	Oui
MELS			
Commissions scolaires	Oui	En cours pour les composantes principales	Oui
Cégeps	Oui	Aucun	Aucune
MTQ			
Structures	Oui	Oui	Oui

Une installation peut contenir un ou plusieurs bâtiments où sont dispensés des services de santé ou des services sociaux.

23 Même si le MSSS disposait d'une connaissance de l'état d'environ 47 % des installations, il n'en a pas tenu compte dans l'estimation de son déficit. Essentiellement, son évaluation correspond à 20 % de la valeur de remplacement du parc en 2000-2001, à laquelle il a ajouté une somme pour tenir compte d'un sous-financement relatif au maintien d'actifs depuis cette date. Le taux de 20 % repose sur un sondage réalisé en 1999-2000. Ce sondage peut être difficilement valable pour les raisons suivantes :

- Les informations ne sont pas à jour puisqu'elles ont été recensées en 1999-2000 auprès des gestionnaires.
- Le sondage portait sur 3 des 18 régions administratives et uniquement sur 2 des 5 types d'installations existant en 2000.

24 Quant aux commissions scolaires, leur estimation repose sur un recensement des travaux à effectuer datant de 2000-2001 pour la majorité des infrastructures du parc. Une somme a été ajoutée pour tenir compte d'un sous-financement du maintien d'actifs estimé depuis cette date.

25 En ce qui concerne le réseau collégial, le MELS ne connaissait pas l'inventaire de ses composantes ni leur état. Il a estimé que le déficit représentait 10 % de la valeur de remplacement du parc établie en 2005-2006. La valeur de remplacement utilisée et le taux de 10 % ne sont pas documentés.

26 Au MTQ, le déficit relié aux structures déficientes a été estimé à partir de coûts unitaires théoriques qui ne sont pas documentés. Le ministère connaît ses structures déficientes, car il évalue leur état selon un processus bien établi. Un manuel détaillé précise aux inspecteurs les méthodes d'évaluation à utiliser. Essentiellement, une inspection physique générale de toutes les

Les coûts unitaires théoriques représentent 1,9 million de dollars par structure régulière déficiente et 10 millions par structure majeure déficiente.

structures est effectuée en moyenne aux trois ans et, par la suite, une cote leur est attribuée (en bon état ou déficiente). De plus, le MTQ s'assure annuellement, par sondage, de la validité de certaines inspections.

27 Bien que le MTQ inscrive dans son système d'information les coûts estimés des travaux à faire sur ses structures, il ne les a pas utilisés pour calculer le déficit d'entretien, car il les considérait comme étant sous-évalués. Il explique cela par le fait que, compte tenu du faible niveau du budget de maintien d'actifs des années précédentes, les gestionnaires privilégiaient des interventions temporaires de moindre envergure plutôt que des solutions plus durables, telles des reconstructions partielles ou complètes, qui sont généralement beaucoup plus onéreuses.

Amélioration des connaissances

28 Quatre ans après l'adoption de la loi, les ministères vérifiés ne peuvent toujours pas estimer le déficit d'entretien, notamment en raison de l'absence de directives à cet effet. Le SCT n'en connaît pas l'ampleur réelle même si, au 31 mars 2011, il avait alloué plus de 1,3 milliard de dollars à ces entités.

29 Malgré la faible qualité des estimations obtenues quant au déficit d'entretien, l'ampleur des investissements en cause et le délai de 15 ans fixé par la loi, le SCT n'a pas posé de gestes significatifs pour que les ministères connaissent davantage le parc d'infrastructures sous leur responsabilité et qu'ils lui fournissent une meilleure évaluation de leur déficit d'entretien.

30 En mars 2008, le SCT a rappelé aux ministères leur responsabilité d'établir un cadre de gestion, comme l'a exigé le Conseil du trésor six mois plus tôt, et leur a précisé les éléments à y inclure.

31 Les ministères ont déposé leur cadre de gestion à l'automne 2008, mais ce n'est que deux ans plus tard que le Conseil du trésor en a accusé réception, et ce, sans les approuver. Il annonce alors leur révision, qui ne sera amorcée concrètement par le SCT qu'à l'automne 2011, soit trois ans après leur réception.

32 Pour mesurer la résorption du déficit d'entretien, il est primordial de faire la distinction entre les sommes requises à cette fin et celles requises pour le maintien d'actifs. Comme le déficit doit être résorbé en 2023, il est nécessaire de connaître son ampleur afin de pouvoir suivre son évolution. En octobre 2012, le SCT n'avait toujours pas défini la notion de déficit d'entretien et n'avait donné aux ministères vérifiés aucune directive sur sa portée, notamment.

33 Ce manque de leadership du SCT ne favorise pas l'amélioration des connaissances des ministères. Bien que, depuis 2008, certains disposent d'informations plus complètes servant à évaluer le déficit d'entretien, aucun n'est encore en mesure de bien le calculer.

34 Pourtant, le SCT aurait pu s'inspirer de plusieurs pratiques de gestion au regard de la résorption du déficit d'entretien. Nous avons retracé dans d'autres administrations des exemples de gestion du déficit d'entretien qui méritent d'être soulignés. Le gouvernement fédéral américain se préoccupe du déficit d'entretien et de la reddition de comptes à ce sujet depuis 1990. En 2004, une politique fédérale obligeant notamment chaque ministère fédéral à se doter d'un plan de maintien d'actifs et à nommer une personne attitrée à sa réalisation a été établie par un ordre présidentiel. De plus, une norme comptable exige que les ministères fédéraux présentent une évaluation de leur déficit d'entretien dans une note à leurs états financiers.

35 En Alberta, Infrastructure Alberta est une administration centrale qui joue un rôle important dans la stratégie concernant les infrastructures gouvernementales, notamment au regard des investissements relatifs au maintien d'actifs.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

36 Le MSSS ne dispose toujours pas d'un portrait de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité alors qu'il a entamé des démarches en ce sens depuis 2001.

37 Déjà, dans son rapport de juin 2000, le Vérificateur général recommandait au MSSS et à son réseau de se doter d'un inventaire comprenant notamment l'état de chaque bâtiment. Lors du suivi de ce rapport, effectué en 2006, nous avons noté que le ministère avait plus d'informations sur son parc immobilier, mais qu'il manquait toujours de données sur l'état des bâtiments. Il prévoyait alors mettre en place un protocole d'évaluation dans le but de compléter sa connaissance de l'état des bâtiments.

38 Malgré l'implantation successive de deux systèmes d'information permettant de contenir et de traiter des données sur l'état des bâtiments de son réseau, il n'a pas encore mis en place un protocole d'évaluation pour obtenir ces données essentielles. Ainsi, malgré un investissement informatique total de 9,5 millions de dollars, il ne dispose pas des données nécessaires à l'estimation de son déficit d'entretien.

39 La connaissance du ministère sur l'état du parc s'est même détériorée de 2008 à 2012. En effet, l'information disponible en 2008 relativement à l'état des infrastructures, saisie dans l'ancien système, portait sur environ 47 % des installations du réseau de la santé et des services sociaux. Ces données ont été importées dans le nouveau système et n'ont pas été mises à jour depuis. De plus, ce système d'information ne permet pas de les utiliser à des fins de gestion. Quant aux autres installations, aucune donnée n'existe sur leur état.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

40 Depuis 2008, le MELS a amélioré sa connaissance du parc d'infrastructures des commissions scolaires et des cégeps. Toutefois, il ne possède toujours pas l'ensemble des informations nécessaires à une estimation juste de son déficit d'entretien.

41 En 2005, le MELS et les commissions scolaires ont mis en place un système d'information en vue de se doter d'un outil de gestion des actifs immobiliers de l'enseignement primaire et secondaire. Ainsi, en 2008, la plupart des commissions scolaires disposaient d'une connaissance partielle de leur parc. Elles ont continué le recensement de l'état de leurs composantes et la mise à jour de leur système d'information jusqu'en 2012. Selon le MELS, elles avaient terminé ce recensement en 2012.

42 Le 1er avril 2008, le déficit des commissions scolaires présenté au SCT était de 1,9 milliard de dollars. Le 31 mars 2012, selon leur système d'information, les travaux à réaliser autant pour le maintien des bâtiments que pour la résorption du déficit d'entretien totalisent 2,2 milliards. En l'absence de définition et de précisions sur la portée du déficit d'entretien, le MELS a estimé globalement les sommes requises pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien.

43 Par ailleurs, le ministère n'a pas l'assurance que cette estimation est basée sur des données objectives et fiables. En effet, il n'a pas mis en place de procédure de contrôle de la qualité des évaluations réalisées par les commissions scolaires ni des saisies effectuées dans le système d'information par ces dernières.

44 L'évaluation de l'état d'une composante repose sur deux façons de faire. Elle peut être effectuée par des employés qui procèdent à une inspection visuelle ou, pour les principales composantes, elle peut être automatiquement définie par le système à la fin de la durée de vie utile de la composante. Le MELS revoit présentement le guide mis à la disposition des employés qui évaluent l'état des infrastructures dans le but d'améliorer l'uniformité des inspections visuelles. Cependant, aucune fréquence n'est prévue pour la réalisation de ces inspections.

45 L'attribution automatique d'une cote de mauvais état par le système en fin de vie ne correspond pas nécessairement à la réalité. Une composante peut être considérée comme déficiente alors qu'elle peut toujours être en mesure d'accomplir adéquatement sa fonction malgré son âge si elle a été bien entretenue.

46 L'estimation des travaux repose sur des coûts préétablis inscrits dans le système d'information. Cependant, les commissions scolaires y ajoutent des coûts indirects et d'autres coûts de projets non prévus dans le système. Aucun contrôle n'existe pour s'assurer de l'exactitude de ces ajouts.

47 Pour les cégeps, le recensement de l'état des principales composantes des bâtiments a été complété à l'été 2012. L'évaluation a été effectuée par une firme externe sur la base de critères uniformes. Toutefois, là aussi, l'ensemble des travaux ont été estimés sans distinction entre ceux reliés au maintien d'actifs et ceux associés à la résorption du déficit d'entretien.

Ministère des Transports du Québec

48 Le MTQ possède une bonne connaissance de l'état de ses structures. Cependant, les estimations inscrites dans le système d'information ne reflètent pas les coûts pour résorber le déficit d'entretien.

49 Comme nous l'avons déjà mentionné, le MTQ possède les informations essentielles sur l'état de son parc de structures et le processus en place permet une mise à jour régulière de ces renseignements. Au 31 mars 2012, le ministère estimait à 4,9 milliards de dollars les travaux à effectuer sur les structures déficientes. Cependant, ce montant ne représente pas le déficit d'entretien. D'une part, il tient compte des travaux qui devront être réalisés sur un horizon de cinq ans. D'autre part, les estimations prennent en considération l'ensemble des coûts prévus pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien.

50 Ces estimations sont faites à partir de coûts préétablis au moment de l'inspection physique. Ces coûts sont établis selon des analyses des coûts des travaux des années antérieures. Si la décision est prise de procéder à des travaux plus importants que ceux recommandés à la suite de l'inspection, par exemple une reconstruction complète ou partielle qui serait plus rentable à long terme, un ingénieur établit alors des estimations plus détaillées.

51 Depuis 2008, il existe un plus grand nombre d'estimations de coûts détaillées. Cependant, des estimations ne reposant que sur les coûts préétablis étaient réalisées pour encore plus de 50 % des structures déficientes au 31 mars 2012. Ce ne sont pas toutes les structures qui feront l'objet de travaux différents de ceux recommandés lors de l'inspection physique. Cependant, l'examen des informations des deux dernières années montre que, dans ces cas, les estimations ont augmenté en moyenne de plus de cinq fois par rapport au montant établi lors de cette inspection, étant donné les changements nécessaires aux travaux prévus.

Recommandations

52 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

1 **Définir la notion de déficit d'entretien et donner des lignes directrices pour guider les ministères dans la détermination de leur déficit d'entretien afin que l'estimation soit cohérente et réalisée selon des paramètres communs.**

2 Demander à l'ensemble des ministères une nouvelle estimation du déficit d'entretien conforme aux exigences qu'il aura établies.

53 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux.

3 Obtenir dans les meilleurs délais un portrait objectif et fiable de l'état du parc immobilier sous sa responsabilité.

54 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

4 S'assurer qu'il dispose d'informations fiables et objectives sur l'état du parc immobilier des commissions scolaires, notamment en fixant des fréquences minimales d'inspection.

55 La recommandation suivante s'adresse à tous les ministères vérifiés.

5 Déterminer le déficit d'entretien en fonction des exigences que le Secrétariat du Conseil du trésor aura établies.

2.2 Allocation de sommes

56 Le SCT prépare les plans quinquennaux d'investissements qui doivent être approuvés par le Conseil des ministres. Annuellement, il attribue notamment une enveloppe destinée au maintien d'actifs et une autre, à la résorption du déficit d'entretien.

57 De façon générale, l'enveloppe allouée au maintien d'actifs est estimée en fonction de la valeur de remplacement de l'infrastructure. L'Association of Higher Education Facilities Officers considère qu'un maintien annuel représentant de 1,5 à 3,0 % de la valeur de remplacement du bâtiment permet de le maintenir en bon état.

58 Une étude réalisée par cette même association considère que la valeur de remplacement est l'ensemble des coûts requis pour construire un actif de même dimension et de même usage en respectant la réglementation en vigueur. Cette valeur de remplacement inclut les coûts des travaux, mais aussi des frais de gestion, des honoraires professionnels et des frais de contingence, par exemple.

59 La *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* stipule que l'allocation de sommes pour le maintien en bon état des infrastructures repose sur des normes reconnues et identifiées par le Conseil du trésor. À cet effet, le SCT a retenu un facteur de 2 % de la valeur de remplacement comme norme d'allocation pour le maintien d'actifs pour les bâtiments sous la responsabilité du MSSS et du MELS.

60 Pour le MTQ, le SCT a retenu comme base d'allocation pour le maintien d'actifs l'estimation qu'il lui fournit annuellement des sommes requises pour lui permettre d'atteindre le pourcentage de structures en bon état qu'il s'est fixé et qui respecte les cibles budgétaires.

61 Annuellement, chaque ministère reçoit le quinzième de son estimation du déficit d'entretien retenue par le SCT. Celle-ci est généralement indexée de 2 %. Quant au MTQ, il reçoit plutôt son allocation annuelle en fonction de l'estimation de ses besoins pour les cinq prochaines années, qu'il fournit au SCT.

62 Le MELS et le MSSS sont responsables de répartir les enveloppes dans leurs réseaux alors que le MTQ endosse la responsabilité de réaliser les travaux sur l'ensemble de son territoire.

63 Le SCT n'a pas l'assurance que les sommes investies permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien. Les sommes distribuées dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour le maintien d'actifs sont inférieures à la norme de 2 % de la valeur de remplacement qu'il avait préalablement retenue. Celles relatives à la résorption du déficit d'entretien sont également inférieures aux montants initialement prévus.

64 Le tableau 2 présente les sommes allouées par le SCT et les sommes réellement distribuées dans les réseaux du MSSS et du MELS pour les années 2008 à 2011. Les paragraphes suivants expliquent les écarts entre ces sommes.

Tableau 2 Sommes distribuées aux réseaux du 1er avril 2008 au 31 mars 2011 (en millions de dollars)

	MSSS		MELS	
	Maintien d'actifs	**Déficit d'entretien**	**Maintien d'actifs**	**Déficit d'entretien**
Sommes allouées par le SCT	907	619	1 280	473
Réaffectations	–	(201)	(164)	–
Sommes non distribuées	(2)	(216)	(4)	(11)
Sommes distribuées aux réseaux	**905**	**202**	**1 112**	**462**

Sources : SCT, MSSS, MELS.

Valeur de remplacement

65 Les sommes allouées au maintien d'actifs ne correspondent pas à la norme que s'est fixée le SCT pour répartir les investissements. En effet, le calcul de ces allocations ne repose pas sur une valeur de remplacement la plus complète ou la plus à jour pour le MSSS et le MELS.

66 Nous avons calculé les sommes qui auraient pu être allouées en tenant compte des valeurs de remplacement les plus complètes ou les plus récentes détenues par les ministères.

67 Le MSSS dispose d'une valeur de remplacement, incluant notamment des coûts de construction, des frais de gestion et des honoraires professionnels, établie en 2008 par la Corporation d'hébergement du Québec pour l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux. En appliquant à cette valeur le facteur de 2 % retenu par le SCT, on obtient un montant d'allocations de 2,069 milliards de dollars pour la période de 2008 à 2011, alors que les allocations totalisent 907 millions pour cette période. Selon les paramètres retenus, il y a une différence de 1,162 milliard entre ce que le MSSS aurait pu recevoir pour maintenir les infrastructures en bon état et ce qui lui a été alloué.

68 En ce qui concerne le MELS, non seulement le SCT utilise une valeur de remplacement désuète, mais il n'en considère que 75 % dans son calcul. En appliquant la norme de 2 % sur la totalité de la valeur de remplacement à jour établie par le ministère pour la période calculée, on obtient une allocation de 2,095 milliards de dollars alors que les allocations totalisent 1,280 milliard. Selon les paramètres retenus, il y a un écart de 815 millions entre ce que le MELS aurait pu recevoir et ce qui lui a été alloué pour le maintien d'actifs pour cette période.

Réaffectations

69 Depuis 2008, des sommes importantes prévues pour le maintien d'actifs ou la résorption du déficit d'entretien ont été affectées à d'autres investissements immobiliers, au MSSS comme au MELS.

70 Au 31 mars 2011, le MSSS a reçu 619 millions de dollars pour la résorption du déficit d'entretien. Cette somme a été utilisée de la façon suivante :

- 202 millions ont été distribués dans le réseau de la santé et des services sociaux ;
- 216 millions n'ont pas été alloués au réseau et étaient toujours disponibles au MSSS ;
- 201 millions ont été réaffectés au budget réservé à des projets d'amélioration ou de remplacement.

71 En ce qui concerne cette dernière somme, elle a été affectée presque entièrement aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal. De plus, au 31 mars 2011, il avait été décidé de réaffecter à ces projets 300 millions de dollars des sommes prévues pour le déficit d'entretien pour les quatre années suivantes. Ces réaffectations étaient inscrites dans le *Plan québécois des infrastructures 2010-2015*, approuvé par le Conseil des ministres.

72 Pour justifier ces réaffectations, le MSSS et le SCT allèguent que la démolition, la disposition ou les rénovations majeures d'une partie des bâtiments de ces deux centres auront pour effet d'annuler une part du déficit estimé en 2008. Même si la démolition ou la cession de certains bâtiments déficients

peut alléger leur déficit d'entretien, tous les bâtiments concernés par ces transferts sont toujours utilisés par le MSSS en date d'aujourd'hui. Les décisions concernant les démolitions ou les cessions ne sont pas encore prises. Par conséquent, des sommes seront toujours nécessaires pour les entretenir au cours des années à venir.

73 De plus, selon le SCT et le MSSS, le montant de ces réaffectations devait correspondre à l'estimation initiale du déficit d'entretien des immeubles visés. Dans les faits, il a été supérieur de 170 millions de dollars à cette estimation.

74 En ce qui concerne le MELS, conformément aux règles budgétaires approuvées par le Conseil du trésor, les commissions scolaires et les cégeps peuvent utiliser une partie de l'enveloppe consacrée au maintien d'actifs à des fins de transformations fonctionnelles. Étant donné que ce type de travaux ne contribue que partiellement au maintien d'actifs, nous considérons comme une réaffectation les 164 millions de dollars utilisés pour les transformations fonctionnelles.

Les transformations fonctionnelles visent à modifier la configuration d'un espace intérieur pour permettre une modification de son utilisation ou une meilleure fonctionnalité.

Répartition des allocations par les ministères

75 Les ministères ont la responsabilité d'allouer les sommes reçues du SCT selon leurs propres besoins et leur structure organisationnelle, ce qui explique que les critères de répartition puissent être différents d'un ministère à l'autre. Cependant, quels que soient ces paramètres, chaque ministère doit disposer d'informations complètes et à jour sur le parc d'infrastructures sous sa responsabilité pour répartir de façon optimale ces ressources financières.

76 Le MSSS et le MELS, pour le réseau collégial, n'ont pas réparti les allocations visant la résorption du déficit d'entretien en fonction de l'état des infrastructures.

77 Le MSSS utilise la valeur de remplacement comme critère de répartition du déficit d'entretien (excluant les bâtiments de moins de 10 ans), ce qui n'est pas pertinent puisque cette valeur ne considère aucunement l'état des bâtiments.

78 Pour les cégeps, l'absence d'information sur l'état de leur parc immobilier n'a pas permis au MELS d'allouer les sommes requises à l'amélioration des bâtiments les plus déficients de 2008 à 2011. La presque totalité des trois premières enveloppes allouées à la résorption du déficit d'entretien a été affectée à la rénovation des laboratoires de sciences, sans tenir compte de l'état général de l'ensemble des bâtiments. À partir de 2010-2011, une autre formule de répartition a été considérée pour les cégeps, mais elle ne tient pas compte de l'évaluation de l'état des bâtiments.

79 L'annexe 6 présente les principaux critères de répartition des allocations des ministères vérifiés.

Recommandations

80 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

6 **S'assurer que les sommes allouées permettent de maintenir les infrastructures en bon état et de résorber le déficit d'entretien.**

7 **S'assurer que les informations à la base du calcul des allocations sont conformes aux exigences qu'il aura définies.**

8 **Analyser et documenter les réaffectations des sommes prévues pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de mesurer leur impact sur la résorption du déficit d'entretien.**

81 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

9 **Répartir l'allocation des sommes visant la résorption du déficit d'entretien en considérant l'état des infrastructures.**

82 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux.

10 **Allouer au réseau de la santé les montants destinés à la résorption du déficit d'entretien.**

2.3 Suivi et mesure du progrès

Suivi des sommes distribuées

83 Les ministères sont responsables d'effectuer le suivi des sommes distribuées pour maintenir les actifs et résorber le déficit d'entretien.

84 Au 31 mars 2011, au MSSS, près de 34 % des sommes allouées depuis le 1er avril 2008 à la résorption du déficit d'entretien et au maintien d'actifs n'étaient pas dépensées. Par ailleurs, le MSSS et le MELS n'effectuent pas le suivi en temps opportun des sommes accordées à cet effet.

85 Le tableau 3 présente les sommes distribuées au réseau du MSSS et les sommes non dépensées du 1er avril 2008 au 31 mars 2011.

Tableau 3 Sommes distribuées au réseau du MSSS et non dépensées du 1er avril 2008 au 31 mars 2011 (en millions de dollars)

	MSSS		Total
	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien	
Sommes distribuées au réseau (Voir tableau 2)	905	202	**1 107**
Sommes utilisées[1]	(719)	(16)	**(735)**
Sommes non dépensées	**186**	**186**	**372**
Pourcentage des sommes distribuées et non dépensées dans le réseau	**21 %**	**92 %**	**34 %**

1. Il s'agit des sommes dépensées sans égard à l'année d'attribution de l'enveloppe.

Source : MSSS.

86 Le MSSS ne fait pas le suivi des allocations qu'il répartit dans son réseau. Nous avons compilé les informations permettant de connaître le solde non utilisé au 31 mars 2011. Comme le montre le tableau 3, une somme de 186 millions de dollars n'a pas été dépensée pour le maintien d'actifs pendant ces trois années. À cela s'ajoutent 325 millions qui représentent le solde des allocations reçues avant le 1er avril 2008 et non utilisées. Ainsi, au 31 mars 2011, 511 millions n'avaient pas été dépensés pour le maintien d'actifs, ce qui représente plus d'une fois et demie l'allocation annuelle.

87 D'après le MSSS, une partie de ce solde s'explique par le fait que certains établissements réservent des allocations pour effectuer des projets sur plusieurs années. Or, il n'a pas été en mesure de nous fournir de précision sur les sommes engagées à cet effet.

88 Quant à la résorption du déficit d'entretien, seulement 16 millions de dollars de l'enveloppe de 202 millions avaient été utilisés au 31 mars 2011. De plus, au 31 mars 2012, soit un an plus tard, seulement 45 % de l'enveloppe avait été dépensé (environ 91 millions) et aucune nouvelle somme n'avait été allouée au réseau au cours de cet exercice.

89 Le MELS attend que tous les projets liés à une enveloppe soient terminés et que les allocations soient utilisées pour en faire le suivi. À titre d'exemple, au 31 mars 2012, pour les commissions scolaires l'arrimage des enveloppes de 2008-2009 allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien avec les dépenses réalisées n'était pas encore terminé. De plus, en ce qui concerne le réseau collégial, il n'y a pas de suivi pour connaître les sommes non dépensées par enveloppe annuelle pour le maintien d'actifs.

90 Pour les commissions scolaires, le rythme de dépenses est d'environ trois ans. L'enveloppe 2008-2009 accordée pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien avait été dépensée à environ 95 % au 31 mars 2011, celle de 2009-2010, à près de 86 % et celle de 2010-2011, à environ 37 %.

91 En ce qui concerne les cégeps, l'information disponible ne leur permet pas de faire un suivi annuel par enveloppe. Cependant, pour l'ensemble de la période examinée, ils ont utilisé un montant correspondant à environ 93 % des sommes allouées au maintien d'actifs et à seulement 41 % de celles allouées à la résorption du déficit d'entretien.

92 Contrairement aux autres ministères, le MTQ est responsable de la réalisation des travaux d'amélioration et de maintien de ses structures. Par conséquent, il effectue le suivi des sommes réellement dépensées annuellement. Au 31 mars 2011, il avait dépensé près de 100 % du total des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien depuis le 1er avril 2008.

Mesure du progrès

93 Pour mesurer l'évolution de l'état des infrastructures, il est essentiel de les évaluer périodiquement. La comparaison de l'état entre deux périodes est la seule façon efficace d'apprécier à quel point les investissements ont permis d'améliorer ou non l'état des infrastructures et, notamment, de résorber le déficit d'entretien.

94 À l'extérieur du Québec, plusieurs administrations publiques ont mis en place un processus de vérification de l'état de leurs bâtiments. Le ministère des Affaires intérieures américain exige des vérifications de l'état des bâtiments dont il a la responsabilité tous les cinq ans. L'Alberta a la même exigence pour toutes les écoles. Le ministère de l'Éducation de l'Ontario procède lui-même à la vérification des écoles à la même fréquence. De plus, en 2010, le gouvernement de l'Ontario a commencé la vérification de l'état de tous les édifices reliés à la santé et il prévoit aussi des vérifications quinquennales. Pour suivre l'amélioration de l'état des bâtiments, ces administrations se sont dotées d'indicateurs. Essentiellement, ces indicateurs considèrent l'ensemble des travaux requis à la suite des vérifications de l'état des composantes par rapport à la valeur de remplacement et ils sont calculés à une fréquence régulière.

95 Les ministères vérifiés ignorent à quel point les investissements réalisés de 2008 à 2011 ont permis de résorber le déficit d'entretien. Le MTQ évalue annuellement l'évolution de l'état de son parc à l'aide de plusieurs indicateurs. Cependant, le seul qu'il a publié ne permet pas d'en avoir une idée juste, car il ne prend pas en compte le coût des travaux.

96 Actuellement, comme en 2008, le MSSS est dans l'incapacité de fournir une image de l'état des infrastructures du réseau. Il ne peut donc pas mesurer les progrès réalisés.

97 Au MELS, la connaissance des infrastructures s'est améliorée autant pour les commissions scolaires que pour les cégeps. Toutefois, puisqu'il ne dispose pas d'une première évaluation fiable de l'état du parc ni d'une réévaluation régulière, il ne peut mesurer les progrès accomplis.

98 Quant au MTQ, il mesure l'évolution de l'état de ses structures en comparant le nombre de structures en bon état chaque année. Cependant, sans estimation du déficit, il ne peut non plus évaluer à quel point celui-ci se résorbe. De plus, même s'il utilise plusieurs indicateurs pour sa gestion, celui qu'il a publié pour mesurer l'évolution de l'état de ses structures démontre des progrès plus importants que ceux obtenus lorsqu'un indicateur prenant en compte l'ampleur des travaux à effectuer sur chacune des structures est utilisé.

99 Le MTQ s'est fixé comme objectif que 80 % de ses structures soient en bon état en 2023. Au 1er avril 2008, il calculait que 54,5 % l'étaient. Il publie annuellement ce pourcentage dans son *Bilan de l'état des structures* depuis 2008. L'indicateur publié (indicateur nº 1) considère le nombre de structures en bon état sur le total des structures. Il est aussi utilisé par d'autres administrations en Amérique du Nord.

100 Depuis l'adoption de la loi en 2007, le MTQ a mis de l'avant des projets de moindre envergure. Ce choix s'appuie notamment sur sa stratégie d'intervention ainsi que sur le fait que les travaux d'une plus grande ampleur demandent un temps de préparation beaucoup plus long. Cela a permis d'améliorer un grand nombre de structures et a eu un effet positif sur l'indicateur publié.

101 Le MTQ ne publie aucun autre indicateur qui prend en compte le coût des travaux, ce qui est pourtant important pour la mesure de la résorption du déficit d'entretien. Selon l'indicateur retenu, une structure qui nécessite des travaux de un million de dollars aura le même poids qu'une structure de plus grande envergure qui nécessite des travaux de 10 millions. Pourtant, l'effort requis est 10 fois plus important dans le deuxième cas. Nous avons voulu tenir compte de cet impact. C'est pourquoi nous avons utilisé un autre indicateur de gestion du MTQ qui prend en compte l'estimation du coût des travaux. Nous avons obtenu ainsi l'indicateur nº 2 (le pourcentage représentant le nombre de structures en bon état, pondéré en fonction de la valeur de la structure et de l'ampleur des travaux). Nous avons ajusté la pondération utilisée par le ministère afin d'obtenir pour chaque structure une valeur plus juste.

102 Nous avons comparé les résultats obtenus par ces deux indicateurs. Le tableau 4 permet d'observer des différences notables quant aux progrès accomplis. Par conséquent, nous avons voulu estimer les sommes requises pour atteindre la cible de 80 % fixée par le MTQ dans l'unique but d'évaluer l'impact financier lié au choix des indicateurs. Il s'agit donc d'une analyse de sensibilité effectuée à partir du coût total des travaux réalisés au cours des quatre dernières années.

103 Ainsi, les progrès accomplis sont moins importants que ceux présentés et l'estimation des coûts à venir pour atteindre la cible fixée est beaucoup plus élevée lorsque l'indicateur nº 2 est utilisé. Soulignons que le montant ainsi calculé ne représente pas le déficit d'entretien, notamment parce que l'estimation de la somme requise comprend à la fois les coûts pour le maintien des infrastructures et ceux pour la résorption du déficit d'entretien, étant donné que le MTQ ne fait pas de distinction.

Tableau 4 **Analyse de sensibilité des progrès accomplis**

	Pourcentage des structures en bon état		Pourcentage des progrès accomplis	Sommes requises pour atteindre la cible de 80 %[1]
	Au 1er avril 2008	Au 31 mars 2012		
Indicateur nº 1 (nombre de structures)	54,5	68,1	13,6	2,5 G$
Indicateur nº 2 (valeur de la structure et estimation des travaux)	52,3	59,3	7,0	8,5 G$

1. Aucune indexation sur les coûts n'a été considérée. Les coûts de 2011-2012 sont ceux qui ont été budgétés.

Source : MTQ.

Recommandations

104 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux, au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

11 **Effectuer un suivi annuel des sommes dépensées pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien afin de s'assurer de leur utilisation dans les meilleurs délais.**

105 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

12 **Évaluer régulièrement l'état des infrastructures et suivre son évolution à l'aide d'indicateurs.**

106 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Transports du Québec.

13 **Publier des indicateurs permettant de suivre l'amélioration de l'état des structures, dont un qui tient compte de l'estimation des coûts des interventions prévues.**

107 La recommandation suivante s'adresse à tous les ministères vérifiés.

14 **Estimer régulièrement le déficit d'entretien tel que le Secrétariat du Conseil du trésor l'aura défini et suivre son évolution en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi.**

2.4 Reddition de comptes sur la résorption du déficit d'entretien

108 Le SCT doit obtenir régulièrement l'information nécessaire pour s'assurer de la résorption du déficit d'entretien sur une période de 15 ans se terminant en 2023. Conformément à la loi, il prépare un rapport annuel sur l'utilisation du budget d'investissements, notamment ceux reliés au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien, en vue de le déposer à l'Assemblée nationale.

109 L'information transmise à l'Assemblée nationale ne permet pas aux parlementaires d'avoir un portrait de la résorption du déficit d'entretien. Le SCT ne prépare aucune information sur l'évolution de l'état des infrastructures et la reddition de comptes sur les sommes utilisées surévalue le degré d'avancement des travaux réalisés.

110 En effet, les sommes allouées au déficit d'entretien ne le diminuent pas d'autant, et ce, pour plusieurs raisons. En voici quelques-unes :

- Le déficit d'entretien repose sur une estimation de coûts. Or, les coûts des travaux peuvent être supérieurs à l'estimation, et ce, sans égard au degré d'amélioration apporté par les travaux.
- L'estimation repose sur les coûts estimés en dollars de 2008 alors que les travaux se déroulent sur une période de 15 ans.
- Pendant cette période, les infrastructures d'un parc se détériorent si le maintien nécessaire n'est pas assuré, ce qui fait augmenter le déficit d'entretien estimé initialement. De plus, les cessions ou les démolitions peuvent contribuer à le diminuer.

111 C'est pourquoi il est essentiel d'obtenir des informations sur l'état des infrastructures sur une base régulière, ce qui permet de faire une réévaluation du déficit d'entretien. Or, le SCT n'en a exigé aucune depuis sa demande initiale en novembre 2006. Il ne peut mesurer les progrès accomplis, prendre les mesures qui s'imposent et, enfin, en rendre compte à l'Assemblée nationale.

112 En ce qui concerne les sommes utilisées, le SCT permet au MSSS et au MELS de lui fournir des données prévisionnelles, ce qu'ils font. Quant au MTQ, il lui présente les dépenses réelles. Le SCT prépare sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale à partir de ces informations. Ainsi, concernant le MSSS et le MELS, les parlementaires ne sont jamais informés de l'utilisation réelle des sommes allouées.

113 Le tableau 5 compare les taux des sommes allouées réellement dépensées avec ceux calculés à partir des informations présentées à l'Assemblée nationale. Il fournit aussi des informations sur les sommes allouées annuellement à la résorption du déficit d'entretien et sur la portion de ces sommes dépensées dans la même année.

114 Les taux d'utilisation réels diffèrent de façon importante de ceux présentés à l'Assemblée nationale.

Tableau 5 Taux d'utilisation réel et taux d'utilisation selon les informations présentées à l'Assemblée nationale

Déficit d'entretien	MSSS			MELS Commissions scolaires[1]		
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Sommes allouées pour l'exercice (en millions de dollars)	202	206	10[2]	129	132	132
Sommes utilisées dans l'année de leur allocation (en millions de dollars)	–	–	–	17	15	14
Taux d'utilisation réel des sommes allouées	**–**	**–**	**–**	**13 %**	**11 %**	**11 %**
Taux d'utilisation selon les informations présentées à l'Assemblée nationale	**–**	**74 %**	**–**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

1. L'information n'est pas disponible pour le réseau collégial.
2. Ce montant exclut les sommes réaffectées aux projets d'amélioration ou de remplacement.

Sources : MSSS, MELS, budgets de dépenses.

115 Par ailleurs, la faiblesse des taux d'utilisation réels annuels démontre l'importance de présenter l'utilisation des sommes allouées et cumulées sur plusieurs années. Le tableau 6 donne, pour ces mêmes ministères, les sommes cumulatives utilisées au 31 mars 2011.

Tableau 6 Taux d'utilisation cumulatif des sommes allouées au 31 mars 2011

Déficit d'entretien	MSSS				MELS Commissions scolaires			
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
Sommes allouées pour l'exercice (en millions de dollars)	202	206	10[1]	418	129	132	132	393
Sommes utilisées dans l'année de leur allocation (en millions de dollars)	–	–	–	–	17	15	14	46
Sommes utilisées au cours des années subséquentes à leur allocation[2] (en millions de dollars)	–	16	–	16	104	80	–	184
Total des sommes utilisées	**–**	**16**	**–**	**16**	**121**	**95**	**14**	**230**
Taux d'utilisation cumulatif des sommes allouées	**–**	**–**	**–**	**4 %**	**–**	**–**	**–**	**59 %**

1. Ce montant exclut les sommes réaffectées aux projets d'amélioration et de remplacement.
2. Ce sont les sommes dépensées dans les années suivantes et inscrites dans leur année d'allocation. À titre d'exemple, pour le MSSS, les 16 millions de dollars proviennent de l'allocation 2009-2010 et ont été dépensés en 2010-2011.

Sources : SCT, MSSS, MELS.

116 À titre d'exemple, pour le MELS le taux d'utilisation annuel présenté à l'Assemblée nationale est de 100 % pour chacune des trois années vérifiées. Comme le montre le tableau 5, le taux réel d'utilisation annuel varie de 11 à 13 %. Par contre, si l'on considère le taux d'utilisation cumulatif pour ces trois années mentionné dans le tableau 6, il est d'environ 59 %. Ce taux est encore loin des 100 % obtenus à partir des informations présentées à l'Assemblée nationale.

117 Le SCT utilise la même façon de faire relativement à la reddition de comptes sur le maintien d'actifs. Pour donner aux parlementaires un portrait complet de l'évolution des dépenses, il est nécessaire de présenter l'information cumulative pour cette enveloppe également.

Conclusion

118 Nous avons observé des déficiences importantes dans la gestion du déficit d'entretien. Les estimations initiales servant de base aux allocations ne reposent pas sur des informations complètes ou à jour et, encore aujourd'hui, il existe des lacunes quant aux informations nécessaires à une nouvelle estimation. Le suivi des sommes exigé par le SCT ne lui permet pas d'avoir un portrait des sommes utilisées. Au 31 mars 2011, des montants considérables alloués pour résorber le déficit d'entretien sont toujours disponibles au MSSS et au

MELS. De plus, des sommes qui devaient être consacrées à cette résorption sont utilisées à d'autres fins immobilières. Enfin, les ministères vérifiés ne mesurent pas la résorption du déficit d'entretien, alors qu'il s'agit d'un des buts visés par la loi.

119 De 2008 à 2012, le SCT a alloué plus de 4,7 milliards de dollars pour résorber le déficit d'entretien des infrastructures publiques de l'ensemble des ministères et organismes, sans avoir élaboré de stratégie d'intervention. Celle-ci aurait permis de planifier et d'organiser les actions à mener pour chacun des intervenants et ainsi d'orienter l'ensemble des ministères et organismes concernés vers l'atteinte des buts visés par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.

120 Étant donné l'objectif à atteindre, soit l'amélioration des infrastructures publiques, le SCT devrait tenir compte de la difficulté d'établir et de suivre le déficit d'entretien distinctement du maintien d'actifs lors de l'élaboration de sa stratégie.

121 Même si les recommandations formulées dans le présent rapport visent uniquement les ministères vérifiés, il importe à notre avis que les autres ministères et organismes soient informés des problèmes soulevés et que les correctifs nécessaires soient mis en place, le cas échéant.

Recommandations

122 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

15 Se doter d'une stratégie d'intervention permettant d'atteindre les objectifs de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. Celle-ci devrait notamment :

- **préciser ses rôles et responsabilités ainsi que ceux des ministères et organismes impliqués ;**
- **présenter un plan d'action et un échéancier ;**
- **préciser des orientations et des directives aux entités concernées ;**
- **définir des indicateurs de gestion, entre autres sur la mesure du progrès ;**
- **déterminer la façon dont les ministères et organismes doivent faire leur reddition de comptes.**

16 Dresser, sur une base régulière, un portrait de la résorption du déficit d'entretien qui tient compte de l'état des infrastructures et en informer l'Assemblée nationale.

17 Informer annuellement l'Assemblée nationale sur les sommes dépensées et fournir de l'information cumulative sur les sommes non dépensées des années précédentes.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le SCT accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et adhère aux recommandations.

« Il importe de rappeler que l'Assemblée nationale a adopté, le 18 décembre 2007, la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* afin d'agir promptement pour remettre les infrastructures publiques en bon état.

« C'est dans ce contexte que le premier plan québécois des infrastructures (PQI) couvrant la période 2007-2012 a été élaboré. Compte tenu qu'il était important de démarrer rapidement les travaux de mise à niveau du parc d'infrastructures, le SCT a procédé à l'aide des meilleures informations alors disponibles et obtenues des ministères et organismes (MO).

« Le SCT a entrepris, dès 2011, la révision des processus liés à la gestion des actifs qui porte sur l'ensemble des secteurs d'infrastructures publiques. À cet effet, il a réalisé un diagnostic des pratiques de gestion des MO en matière, notamment, de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien des infrastructures publiques.

« Ce diagnostic permet au SCT d'obtenir un portrait complet de la situation et le guidera dans l'élaboration d'un plan de travail en vue d'orienter les travaux. Il entend d'ailleurs mettre en œuvre les recommandations contenues au présent rapport du VGQ, notamment par l'implantation de cadres de gestion révisés qui découleront de l'exercice de révision.

« De plus, il est prévu d'entreprendre rapidement des actions qui rejoignent les recommandations formulées par SECOR-KPMG dans son rapport rendu public le 16 novembre 2012 concernant notamment les façons de faire quant à la planification et à la gestion des infrastructures publiques. À cet égard, le SCT définira et mettra en œuvre un processus rigoureux de gestion.

« Par ailleurs, dans un contexte de réduction de la dette qui repose notamment sur une diminution des cibles annuelles d'investissements en infrastructure, il importe de bien évaluer les montants nécessaires pour préserver les ouvrages publics et assurer la sécurité des personnes.

« Des travaux seront donc menés afin d'uniformiser les définitions, les concepts et les normes en matière de maintien d'actifs. D'autres travaux seront entrepris afin, entre autres, de dresser un inventaire précis du parc d'infrastructures à maintenir, de son état, de sa valeur de remplacement et de l'évaluation de son

déficit d'entretien. Les paramètres du maintien d'actifs seront évalués sur la base de normes reconnues. De plus, des indicateurs de suivi seront également développés et diffusés.

« Conformément aux renseignements et normes contenus aux cadres de gestion déterminés par les MO et aux décisions des autorités gouvernementales compétentes, le SCT détermine les allocations budgétaires destinées aux MO. Les normes établies dès le départ, lors de l'élaboration du premier PQI 2007-2012, tenaient compte de l'ensemble des renseignements disponibles et déclarés par chacun des MO. Le respect de ces normes a toujours été assuré par le SCT.

« Le calcul des sommes allouées par le SCT aux MO pour le maintien d'actifs est conforme aux normes et valeurs prévues aux cadres de gestion des MO. Compte tenu que ces calculs reposent sur des hypothèses et méthodologies particulières, pouvant varier d'un secteur d'investissement à un autre, et prennent en considération de nombreuses variables, ils ont été élaborés dans un contexte déterminé. D'autres analyses, également réalisées selon des normes reconnues, pourraient mener à des conclusions différentes.

« À cet égard, le SCT poursuivra ses travaux en vue d'accompagner les MO dans la production de leurs cadres de gestion actualisés qui contribueront à ajuster, si requis, les allocations budgétaires.

« Le SCT précise que les réaffectations budgétaires, toutes autorisées par les autorités compétentes, portent sur des projets immobiliers de rénovation, d'amélioration, de remplacement ou de démolition. Bien que ces projets ne visent pas spécifiquement à résorber le déficit d'entretien ou à en assurer le maintien, ils y contribuent particulièrement.

« Conformément à la loi, le SCT prépare un rapport annuel de l'utilisation du budget d'investissement pour dépôt à l'Assemblée nationale par le président du Conseil du trésor. Pour ce faire, le SCT obtient des MO les informations requises. L'utilisation budgétaire prévue à la loi peut prendre diverses formes, dont l'engagement de sommes en vue de travaux futurs. À cet égard, le SCT entend bonifier à court terme l'information qu'il produit en précisant la nature de l'information à la source des données de reddition de comptes.

« De plus, le SCT indiquera aux ministères qu'ils auront à préparer un plan annuel de gestion des investissements. Ce plan fournira l'occasion aux parlementaires de prendre connaissance et de discuter avec chacun des MO, des enjeux, orientations et objectifs en matière d'infrastructures publiques. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux reçoit les recommandations formulées dans le rapport. Les commentaires et les constats énoncés s'inscrivent dans les démarches actuelles du ministère. En effet, le ministère est déjà engagé sur la voie des recommandations suggérées.

« Ainsi, le ministère a développé un système d'information de gestion des actifs immobiliers, des équipements et du mobilier qui comporte des modules qui permettent de gérer les inventaires ainsi que les plans de conservation de ces actifs. Ce système, nommé Actifs+Réseau, est utilisé par l'ensemble du personnel ayant la responsabilité de maintenir et de gérer les actifs dans les établissements, dans les agences de la santé et des services sociaux et au ministère.

« Plus particulièrement, dans le cadre des actions à prendre en lien avec les recommandations du présent rapport, Actif+ Réseau permet d'ores et déjà d'intégrer l'ensemble des données sur l'état du parc immobilier, de réaliser un suivi des différents investissements réalisés en matière de résorption de déficit d'entretien des infrastructures du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS).

« Par ailleurs, après un investissement informatique requis pour développer un système d'information adapté, le ministère est conscient que le module du système d'information dédié à cette fin ne contient pas, actuellement, des données nécessaires à l'estimation de son déficit d'entretien et qu'il doit débuter le processus d'audit des immeubles lui permettant d'obtenir ces données essentielles. Ainsi, cet outil doit être alimenté par le résultat d'un exercice d'audit technique de l'ensemble du parc immobilier qui fournira un portrait objectif et fiable de son état, permettra de répartir les sommes visant la résorption du déficit d'entretien en fonction de l'état des infrastructures, d'effectuer le suivi annuel des sommes dépensées et de la résorption du déficit d'entretien.

« Dans cette perspective, l'exercice d'audit de l'ensemble du parc immobilier du RSSS devrait s'amorcer dès le début de la prochaine année et se dérouler [en continu sur plusieurs mois], et ce, considérant l'envergure du parc immobilier qui, nous le réitérons, est constitué de 2 400 bâtiments totalisants une superficie de 8,4 millions de mètres carrés. Nous avons demandé l'aval du SCT quant à la portée de l'audit technique que nous souhaitons réaliser, et ce, afin de s'assurer que celui-ci répondra à leurs exigences.

« Bien qu'au terme de cet audit technique le ministère disposera d'un portrait objectif et fiable du déficit d'entretien de son parc immobilier, nous sommes actuellement préoccupés par le niveau d'investissement qui sera requis afin de résorber celui-ci ; considérant que le RSSS a la particularité d'héberger une clientèle vulnérable, d'être en fonction jour et nuit, 7 jours sur 7 et toute l'année durant. En effet, pour une même intervention immobilière (ex : remplacement de fenêtres), celle-ci s'avèrera certainement plus onéreuse dans les immeubles du RSSS que dans un immeuble n'étant pas assujetti à ces mêmes contraintes.

L'audit technique ne permettra pas d'évaluer ces impacts. Des discussions devront avoir lieu avec le SCT afin de prendre en considération cette particularité propre au RSSS.»

Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

«Alors qu'il n'existait aucune pratique recommandée par le gouvernement en matière de gestion du déficit d'entretien, le ministère et le réseau des commissions scolaires ont vu à la mise en place d'un système informatique, appelé SIMACS, afin d'assurer une utilisation rigoureuse et optimale des sommes investies pour financer des travaux de maintien d'actifs (incluant les travaux qui visent à résorber le déficit d'entretien). Cette application informatique, bien qu'encore imparfaite, permet aux commissions scolaires de mieux planifier leurs travaux de réparation sur leurs immeubles et au ministère de s'assurer que ses investissements servent bien à corriger les plus importants problèmes du parc immobilier. De façon détaillée, ce système permet :

- d'établir un inventaire de toutes les composantes des 3 600 immeubles des commissions scolaires ;
- de compiler des données sur l'état de toutes ces composantes ;
- d'établir le déficit d'entretien du parc immobilier ;
- de signaler les situations où des travaux urgents sont requis ;
- de planifier les travaux de maintien des actifs pour les années à venir ;
- de suivre les investissements approuvés ;
- de faire une reddition de comptes au ministère sur l'utilisation des sommes versées.

«Le ministère et les commissions scolaires poursuivront leurs travaux afin de rendre cette application plus conviviale et assurer une utilisation uniforme et conforme aux consignes émises.

«En ce qui concerne la fiabilité et l'objectivité des données compilées par les commissions scolaires dans le système SIMACS, le ministère convient que des améliorations sont nécessaires. Le ministère entend agir avec diligence au cours des prochains mois pour améliorer la situation.

«En 2007, en l'absence de consigne spécifique, le ministère a établi le déficit d'entretien du parc immobilier des commissions scolaires en se basant sur le dernier inventaire exhaustif disponible de l'état des composantes des immeubles du parc. Lorsque le Conseil du trésor aura fixé des exigences spécifiques pour mesurer le déficit d'entretien d'un parc immobilier, le ministère et les commissions scolaires donneront les suites requises dans les meilleurs délais.

«Le ministère a déjà commencé à suivre annuellement, par l'entremise des rapports financiers des commissions scolaires, la proportion des dépenses

réelles effectuées sur les budgets de chacune des enveloppes de maintien des actifs et de résorption du déficit d'entretien qui leur ont été réservées depuis l'année 2008-2009.

« Le ministère a procédé à la lecture du déficit d'entretien dans le système SIMACS, au cours des trois dernières années. Il considère que la lecture et l'examen de l'évolution du déficit d'entretien, en utilisant ce système, constituent un bon moyen pour mesurer la progression vers l'atteinte des objectifs fixés par la loi. »

Commentaires du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« Le ministère accepte pour l'essentiel les recommandations formulées par le Vérificateur général dans son rapport. Plusieurs des améliorations visées font incidemment partie des travaux que mène à cet égard le ministère. Il était toutefois impossible de les concrétiser dans le délai qui s'est écoulé depuis l'autorisation, en 2008-2009, de la première enveloppe budgétaire dédiée au déficit d'entretien accumulé.

« Le ministère complète ainsi actuellement le développement d'un nouveau modèle informatisé de gestion de maintien des actifs devant permettre d'évaluer les composantes des bâtiments et leur état. Il pourra ainsi, au début de l'année 2013, estimer de façon précise le déficit d'entretien accumulé du parc immobilier des cégeps. Ce modèle sera utilisé par les établissements pour gérer plus efficacement leur parc immobilier et par le ministère pour planifier de manière plus précise les investissements requis en matière de maintien en état des bâtiments du réseau collégial ainsi que pour améliorer le système d'allocations normalisées servant à accorder aux cégeps les ressources dédiées au maintien des actifs et à la résorption du déficit d'entretien. »

Commentaires du ministère des Transports du Québec

« Le ministère adhère aux recommandations du Vérificateur général.

« Il faut souligner que les objectifs rendus publics par le ministère en termes de structures en bon état sont établis avec l'indicateur n° 1. (80 % de structures en bon état). Il est normal que celui-ci ait été mis à l'avant-plan dans les documents publiés. Ce choix d'indicateur assure une transparence dans la communication publique des objectifs. Le nombre de structures ne nécessitant pas de travaux d'ici cinq ans est donc bien représentatif de l'état du parc de structures. Les

sommes requises pour augmenter la proportion de structures en bon état font l'objet d'une évaluation annuelle et doivent tenir compte de la vitesse d'endommagement des ouvrages, des besoins exprimés et de l'évolution des connaissances techniques (code). L'indicateur utilisé pour exprimer l'état du parc doit être bien compris et expliquer les choix d'intervention du ministère.

« La progression des indicateurs d'état n'est pas linéaire entre 2008 et 2022 et dépend des investissements consentis, de la nature des ouvrages et des travaux. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Sommes prévues dans le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016*

Annexe 3 Principaux rôles et responsabilités

Annexe 4 Portée du déficit d'entretien

Annexe 5 Définitions et bases de calcul du déficit d'entretien au 1er avril 2008

Annexe 6 Principaux critères de répartition des allocations de chaque ministère

Sigles

MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MESRST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie	MTQ	Ministère des Transports du Québec
		SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion inclus dans la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* et la *Loi sur l'administration publique* qui encadrent les activités des ministères à l'égard de la gestion des infrastructures et, plus particulièrement, de la résorption du déficit d'entretien. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le SCT et les ministères vérifiés ont mis en place les mesures d'encadrement pour résorber le déficit d'entretien des infrastructures dans le délai fixé par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.	▪ Le SCT et les ministères ont défini les rôles et les responsabilités au regard de la gestion de la résorption du déficit. ▪ Le SCT et les ministères ont donné des lignes directrices aux intervenants concernés, notamment pour s'assurer de la rigueur et de la cohérence de l'estimation du déficit d'entretien et de la mesure de sa résorption.
S'assurer que les ministères vérifiés estiment, de façon rigoureuse, le déficit d'entretien des infrastructures publiques concernées par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.	▪ Les ministères disposent d'un inventaire complet des infrastructures publiques et connaissent leur état. ▪ Les ministères estiment les sommes requises pour combler le déficit d'entretien selon des paramètres communs et des données complètes et à jour.
S'assurer que les ministères vérifiés mesurent les progrès réalisés à l'égard de la résorption du déficit, qu'ils procèdent aux correctifs requis, s'il y a lieu, et qu'ils en rendent compte au SCT.	▪ Les ministères exercent un suivi régulier des sommes investies pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien. ▪ Les ministères mesurent l'effet des sommes investies sur l'état des infrastructures et apportent les correctifs requis. ▪ Les ministères réévaluent le déficit d'entretien et font une reddition de comptes.
Vérifier que le SCT s'assure de la résorption du déficit à long terme et qu'il rend compte progressivement des résultats obtenus.	▪ Le SCT obtient des ministères les données lui permettant d'analyser périodiquement l'évolution globale du déficit d'entretien des infrastructures publiques et évalue les effets de cette évolution. ▪ Le SCT prend les mesures appropriées pour redresser la situation, s'il y a lieu, dans le délai fixé par la loi. ▪ Le SCT rend compte périodiquement de l'évolution globale de la résorption du déficit d'entretien et de l'utilisation des sommes prévues à cette fin.

Portée des travaux

Notre vérification avait pour but de voir dans quelle mesure le SCT assume ses rôles et ses responsabilités au regard de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*. De plus, nous avons voulu vérifier si les ministères retenus effectuaient une gestion rigoureuse et cohérente du déficit d'entretien de leurs infrastructures.

Nos travaux de vérification ont été réalisés auprès du SCT et de trois ministères : le MSSS, le MELS et le MTQ. En raison de l'envergure des travaux requis, nous avons exclu les universités de notre analyse. Par ailleurs, le réseau collégial, qui fait l'objet de notre vérification, relève depuis septembre 2012 du MESRST. Pour le MTQ, nous avons exclu les chaussées et les structures municipales. Le déficit d'entretien des secteurs qui ont fait l'objet de notre vérification représente 48,8 % du déficit d'entretien total estimé à 20,5 milliards de dollars au 1er avril 2008.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants de chacune des entités vérifiées et nous avons analysé divers documents de même que des données issues de leurs systèmes d'information. Comme les entités sont responsables de leurs systèmes, nous n'avons pas vérifié la fiabilité et l'intégralité des données. Nous avons également consulté certains spécialistes en infrastructures immobilières et en structures routières afin d'obtenir les informations essentielles à notre bonne compréhension des concepts importants en matière d'entretien d'infrastructures. De plus, nous avons effectué des recherches sur la gouvernance et la gestion des infrastructures dans d'autres administrations publiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mars à octobre 2012. Notre vérification a porté sur les activités des exercices 2008-2009 à 2011-2012.

Annexe 2 Sommes prévues dans le *Plan québécois des infrastructures 2011-2016* (en milliards de dollars)

Secteurs	Maintien d'actifs	Déficit d'entretien	Amélioration et remplacement	Parachèvement[1]	Total
Réseau routier	9,620	1,088	3,945	1,873	**16,526**
Santé et services sociaux	4,447	1,005	5,491	–	**10,943**
Éducation	4,300	1,186	1,192	–	**6,678**
Transport en commun	1,209	0,557	0,545	0,665	**2,976**
Infrastructures municipales	1,088	1,614	0,769	0,382	**3,853**
Autres[2]	1,359	0,574	2,438	0,184	**4,555**
Sous-total	22,023	6,024	14,380	3,104	**45,531**
	28,047				
Montants escomptés non réalisés					**(1,350)[3]**
Total					**44,181**
Pourcentage	**49,8**	**13,6**			
	63,4				

1. Il s'agit de projets ayant débuté avant 2007.
2. Cette catégorie inclut, entre autres, les secteurs des logements publics et de la culture.
3. Le SCT prévoit qu'au terme de cinq ans les montants escomptés non réalisés ne seront pas utilisés par les ministères et les organismes.

Source : *Budget de dépenses 2012-2013*.

Annexe 3 Principaux rôles et responsabilités

Conseil du trésor	
Secrétariat	▪ Assister le Conseil et son président dans leurs fonctions de gouverne ▪ Veiller à une allocation et à une gestion optimale et équitable des ressources ▪ Fournir aux ministères et aux organismes des orientations en matière de gestion des ressources
Président	▪ Assumer la responsabilité de l'application de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* ▪ Élaborer le budget annuel d'investissements et rendre compte de l'utilisation des sommes allouées
Ministère de la Santé et des Services sociaux	
Ministère	▪ Déterminer, pour les agences et les établissements, les paramètres d'attribution des enveloppes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien ▪ Distribuer ces enveloppes et faire le suivi des investissements
Agences	▪ Redistribuer les deux enveloppes entre les établissements de leur région comme l'indique le ministère ▪ Donner des avis de conformité sur les plans de conservation et de fonctionnalité immobilière produits par les établissements
Établissements	▪ Élaborer leur plan de conservation et de fonctionnalité immobilière sur une base triennale, le faire approuver par leur conseil d'administration, le soumettre annuellement à leur agence régionale et en assurer la réalisation ▪ Réaliser les projets ▪ Rendre compte de l'utilisation des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	
Ministère	▪ Déterminer les règles d'encadrement de l'utilisation des enveloppes et s'assurer du respect de ces règles ▪ Distribuer les enveloppes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien aux trois réseaux d'enseignement
Commissions scolaires et cégeps	▪ Orienter les priorités à venir, planifier et approuver la liste des projets avant de les transmettre au ministère pour approbation finale ▪ Réaliser les projets ▪ Rendre compte de l'utilisation des sommes allouées au maintien d'actifs et à la résorption du déficit d'entretien

Ministère des Transports du Québec	
Ministère	▪ Assumer la responsabilité de l'élaboration d'une stratégie d'intervention pour le maintien des infrastructures routières et la réduction du déficit d'entretien ▪ Fixer les balises budgétaires et les instructions relatives à la programmation annuelle des directions territoriales ▪ Valider les programmations annuelles
Directions générales territoriales	▪ Fixer la marge budgétaire affectée à chaque direction territoriale pour programmer leurs interventions
Directions territoriales	▪ Élaborer, mettre en place et suivre leur programmation annuelle ▪ Procéder aux inspections des structures de leur territoire

Annexe 4 Portée du déficit d'entretien

Le déficit d'entretien peut être défini de différentes façons. L'étroite relation avec le maintien d'actifs rend difficile la distinction des sommes requises pour maintenir les infrastructures dans un état acceptable des sommes requises pour résorber leur déficit d'entretien. Il est donc nécessaire de fixer un seuil permettant de les différencier. Par ailleurs, il est aussi primordial de définir les paramètres délimitant la portée du déficit d'entretien. Voici des exemples de ces paramètres et de ce qu'ils pourraient comprendre.

Caractéristiques des infrastructures retenues dans le calcul du déficit	▪ Celles de plus d'un certain nombre d'années ▪ Celles liées ou non à la mission principale ▪ Inclusion ou exclusion des espaces excédentaires, des stationnements, etc.
Niveau de connaissance exigé (inventaire et état)	▪ Utilisation d'une grille standardisée ▪ Contrôle de qualité de l'audit et de la saisie des informations ▪ Fréquence des mises à jour
Coûts retenus dans le calcul de l'estimation	▪ Coûts des travaux ▪ Honoraires professionnels ▪ Contingences ▪ Frais de gestion
Indicateurs d'état	▪ Établissement de cotes sur l'état des composantes ▪ Établissement d'indicateurs de l'état d'une infrastructure résultant d'un calcul qui pondère les cotes en fonction de l'importance de ses composantes
Établissement d'un seuil critique	▪ Seuil de dégradation d'une infrastructure permettant de distinguer celles qui sont en déficit d'entretien de celles qui ne le sont pas

Annexe 5 Définitions et bases de calcul du déficit d'entretien au 1er avril 2008

	MSSS	MELS		MTQ
		Commissions scolaires	Cégeps	
Déficit d'entretien	Le maintien d'actifs qui aurait dû être fait dans le passé si les ressources nécessaires à sa réalisation avaient été allouées	Le total des dépenses prévues pour tous les travaux de réfection ou de remplacement de composantes dégradées des immeubles, qui auraient dû être réalisés, mais qui ont été reportés en raison de ressources financières insuffisantes		Les besoins évalués en fonction de seuils d'intervention et représentant le retard accumulé dans la réfection du réseau que le ministère prévoit résorber en 15 ans pour 80 % des structures régulières et 100 % des structures majeures
Bases de calcul				
Valeur de remplacement du parc immobilier	Utilisée	Non utilisée	Utilisée	Non utilisée
Coût inclus dans la valeur de remplacement	Coût de construction	s.o.	▪ Coût de construction ▪ Honoraires professionnels ▪ Contingence	s.o.
Taux retenu	20 % de la valeur de remplacement	s.o.	10 % de la valeur de remplacement	s.o.
Inventaire des composantes	Non utilisé	Utilisé	Non utilisé	Utilisé
Portée des composantes	s.o.	▪ Enveloppe extérieure et systèmes mécaniques	s.o.	80 % des structures régulières déficientes 100 % des structures majeures déficientes[1]
Portée des coûts des composantes déficientes	s.o.	Coûts préétablis selon RSMeans[2] et révisés pour inclure : ▪ frais connexes ▪ honoraires professionnels	s.o.	Non documentée

1. Les structures majeures représentaient 5,4 % du total des structures au 1er avril 2008.
2. Il s'agit d'un logiciel de calculateur de coûts de construction.

	MSSS	MELS		MTQ
		Commissions scolaires	Cégeps	
Particularités	Taux utilisé portant sur trois régions et deux types d'installations seulement et extrapolé à l'ensemble du parc	28 950 projets recensés 92 % : taux de participation des commissions scolaires au sondage 78,4 % des bâtiments audités		
Années de référence des données de base du calcul	2000-2001	2000-2001	2005-2006	2008-2009
Ajustements par l'approche du sous-financement du maintien d'actifs entre l'année de référence et 2006-2007	Effectués	Effectués	Non effectués	s.o.

Annexe 6 Principaux critères de répartition des allocations de chaque ministère

	Enveloppe pour le maintien d'actifs	Enveloppe pour la résorption du déficit d'entretien
Ministère de la Santé et des Services Sociaux	▪ Répartition selon le poids relatif de la valeur de remplacement ajustée des établissements ▪ Valeur de remplacement obtenue en multipliant le coût préétabli au m^2 par les superficies en tenant compte d'un facteur d'éloignement ▪ Ajustement consistant à accroître de 10 % par année la valeur de remplacement d'un bâtiment	▪ Répartition selon le poids relatif de la valeur de remplacement ajustée des établissements ▪ Valeur de remplacement obtenue en multipliant le coût préétabli au m^2 par les superficies en tenant compte d'un facteur d'éloignement ▪ Ajustement consistant à mettre une valeur de remplacement nulle pour les bâtiments de moins de 10 ans et de 100 % pour ceux de plus de 10 ans
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport – commissions scolaires	▪ Critères de répartition principaux : – superficies – âge moyen pondéré – éloignement – caractéristiques de l'effectif scolaire – superficies excédentaires ▪ Séparation en deux enveloppes : – maintien des bâtiments (MB) – amélioration et transformation (AMT) ▪ Allocation obtenue utilisée comme suit : – MB + minimum de 60 % de l'AMT pour la réfection – maximum de 40 % de l'AMT pour la transformation fonctionnelle	▪ Distribution en fonction du poids du déficit d'entretien pour chacune des commissions scolaires ▪ Poids du déficit d'entretien basé sur des coûts préétablis des composantes en mauvais état, qui sont ensuite révisés selon les estimations des commissions scolaires
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport – cégeps	▪ Calcul de l'allocation en trois parties : – allocation fixe – allocation en fonction de la valeur de remplacement et de la superficie des bâtiments – allocation en fonction de l'âge et des investissements déjà réalisés sur les bâtiments ▪ Allocation obtenue utilisée comme suit : – minimum de 90 % pour la réfection – maximum de 10 % pour la transformation fonctionnelle	▪ Critère d'admissibilité excluant les allocations versées pour les laboratoires : – bâtiments de 10 ans et plus ▪ Calcul de l'allocation en trois parties : – allocation fixe – allocation en fonction de la valeur de remplacement et de la superficie des bâtiments – allocation en fonction de l'âge et des investissements déjà réalisés sur les bâtiments

	Enveloppe pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien
Ministère des Transports du Québec	▪ Stratégie d'intervention pour le choix des travaux à effectuer qui mentionne les cibles à atteindre et détermine les priorités, notamment la sécurité et le maintien en bon état des infrastructures ▪ Allocation indistincte des enveloppes pour le maintien d'actifs et la résorption du déficit d'entretien ▪ Répartition des sommes entre les directions générales territoriales en fonction de l'estimation des travaux à exécuter au cours des cinq prochaines années ▪ Établissement de cibles relatives au nombre de structures à remettre en bon état pour chaque direction territoriale

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE

5

Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information

Centre de services partagés du Québec
Revenu Québec
Régie des rentes du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les ministères et les organismes publics ont consacré une somme de plus d'un milliard de dollars pour acquérir des services professionnels liés au traitement de l'information au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011.

Notre vérification avait pour objectifs de nous assurer que :

- les entités vérifiées gèrent les processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information conformément au cadre normatif en gestion contractuelle en vigueur et aux saines pratiques de gestion ;
- le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) exerce un suivi approprié des processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

Bien que la plupart des dispositions législatives et réglementaires que nous avons examinées soient respectées, les nombreuses lacunes dans la gestion des contrats soulèvent des préoccupations à l'égard du traitement équitable des fournisseurs et de l'utilisation judicieuse des fonds publics. En effet, les lacunes recensées indiquent que différentes étapes de la gestion contractuelle n'ont pas toujours fait l'objet de saines pratiques de gestion.

L'utilisation du taux journalier comme type de rémunération était généralisée pour ce qui est des 38 contrats vérifiés. Bien que la réglementation permette ce type de rémunération, les fournisseurs n'ont assumé qu'une faible part des risques associés à l'exécution des contrats.

La sollicitation des fournisseurs n'a pas permis d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence. Le nombre moyen de soumissions conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d'un appel d'offres public est peu élevé.

Une entité a conclu neuf contrats dont le montant maximal était supérieur à celui proposé par le fournisseur dans sa soumission. Ces contrats ont été signés sur la base du montant estimé par l'entité.

Souvent, le fournisseur ayant poursuivi les travaux était celui qui avait obtenu le contrat précédent. En effet, à la suite d'un appel d'offres public, le contrat a été accordé au même fournisseur à 18 reprises pour ce qui est des 25 contrats visés. Une telle proportion soulève des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs, d'autant plus que pour 10 des 18 contrats visés, il y avait une seule offre conforme et acceptable.

Plusieurs éléments précisés dans le contrat n'ont pas fait l'objet d'un suivi exercé avec rigueur par les entités. Des lacunes ont été recensées notamment à l'égard de l'exécution de travaux non prévus, de la facturation à des taux supérieurs à ceux prévus dans le contrat et du non-respect du personnel désigné.

Quant à l'utilisation des ressources externes, lorsque l'on compare le gouvernement du Québec avec d'autres administrations, force est de constater qu'il a eu beaucoup plus recours à ces ressources. Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), de Revenu Québec (RQ), de la Régie des rentes du Québec (RRQ) et du SCT. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au Centre, à Revenu Québec et à la Régie

1. **Documenter la définition du besoin et l'estimation des coûts de manière adéquate.**
2. **Évaluer comment les fournisseurs peuvent assumer une plus grande part des risques associés à l'exécution des contrats.**
3. **S'assurer que la sollicitation favorise le libre jeu de la concurrence.**
4. **Analyser l'écart entre le montant estimé par l'entité relativement au contrat à attribuer et celui figurant dans la soumission retenue ainsi que les écarts entre les montants figurant dans les soumissions jugées conformes et acceptables pour un même contrat.**
5. **Améliorer la neutralité des comités de sélection.**
6. **Procéder à l'analyse des situations où il y a poursuite des travaux avec le même fournisseur à la suite d'un appel d'offres public dans l'optique d'assurer un traitement équitable à l'endroit des fournisseurs.**
7. **Documenter en temps opportun les précisions données au fournisseur concernant les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires.**
8. **Améliorer le suivi des éléments figurant dans chaque contrat à l'égard de :**
   - **la réalisation des travaux, pour s'assurer que ceux-ci correspondent à ceux qui étaient prévus dans le contrat ;**
   - **l'application du type de rémunération spécifié ;**
   - **l'application des taux prévus dans le contrat lors du paiement du fournisseur ;**
   - **la réalisation des travaux par le personnel désigné.**
9. **Inclure dans le contrat une clause de pénalité à l'égard du personnel désigné et l'appliquer s'il y a lieu.**
10. **Effectuer l'évaluation des fournisseurs.**

Recommandations au Secrétariat

13. **Poursuivre sa vigilance à l'égard des postes stratégiques afin que les ministères et organismes publics confient ces postes à des ressources internes.**
14. **Évaluer les processus d'acquisition concernés ainsi que proposer et prendre des mesures pour corriger les faiblesses détectées, le cas échéant.**
15. **Améliorer son suivi concernant l'évaluation du respect du cadre normatif.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Processus d'acquisition mis en œuvre par les ministères et organismes publics** 9

Définition du besoin et estimation des coûts
Analyse des options
Préparation de l'appel d'offres
Sollicitation des fournisseurs
Sélection du fournisseur
Établissement du contrat
Suivi des contrats
Évaluation des fournisseurs
Recommandations

2.2 **Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor** 26

Utilisation des ressources externes
Évaluation des processus de gestion contractuelle
Respect du cadre normatif
Reddition de comptes
Recommandations

2.3 **Conclusion** 31

Commentaires des entités vérifiées 32

Annexes et sigles 39

Équipe

Alain Fortin
Directeur de vérification

France Bêty
Étienne Côté
Moïsette Fortin
Alain Grenier
Philippe Rouleau
Karine Tétreault

1 Mise en contexte

1 Pour réaliser leurs missions respectives, les ministères et les organismes publics de l'Administration gouvernementale acquièrent des services professionnels liés au traitement de l'information auprès de nombreux prestataires de services, appelés dans ce rapport fournisseurs. Ces services en matière de systèmes informatiques ou de télécommunication incluent le conseil stratégique, la coordination et la gestion de projets, l'accompagnement relatif à l'organisation du travail, le soutien pour l'infrastructure, le développement, l'implantation, l'évolution et l'entretien.

2 Les ministères et les organismes publics consacrent une somme importante à l'obtention de tels services. Selon les données du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), c'est plus d'un milliard de dollars qui a été attribué en contrats de services professionnels liés au traitement de l'information au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011 (il est à noter que la durée de chaque contrat est variable et qu'elle peut s'échelonner sur plusieurs exercices).

Les données du SCT ne comprennent pas les contrats attribués par les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

3 En 2010-2011, 592 contrats valant respectivement 25 000 dollars et plus ont été attribués par les ministères et organismes publics pour un montant total de 532,5 millions de dollars. Pour ce qui est de 2009-2010, la valeur de ce type de contrats a atteint 540,6 millions.

Cadre normatif en gestion contractuelle

4 Depuis le 1er octobre 2008, les contrats de services professionnels sont régis par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, qui a pour objet d'établir les conditions relatives aux contrats conclus entre un ministère ou un organisme public et des fournisseurs. Des éléments de cette loi sont présentés ci-dessous.

Principes fondamentaux	Elle vise à promouvoir certains principes fondamentaux, comme la transparence dans les processus de gestion contractuelle, le traitement intègre et équitable des concurrents, la possibilité pour les concurrents de participer aux appels d'offres ainsi que la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.
Attribution des contrats	Elle établit les seuils d'appels d'offres publics applicables et des normes relatives à l'attribution des contrats ainsi qu'à leur gestion. Pour ce qui est des contrats de services professionnels, le seuil minimal à partir duquel les entités doivent procéder par appel d'offres public est celui prévu dans tout accord intergouvernemental applicable, soit 100 000 dollars.
Publication	Elle précise que la publication d'un appel d'offres public s'effectue dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement.
Pouvoir de réglementation	Elle prévoit que le gouvernement peut, par règlement, déterminer des modalités d'application quant à l'attribution des contrats.
Politique de gestion contractuelle	Elle spécifie que le Conseil du trésor peut établir des politiques de gestion contractuelle destinées aux ministères et organismes publics (telles que la politique en vigueur concernant la reddition de comptes des organismes publics).

5 En relation avec cette loi, le gouvernement a publié en octobre 2008 le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*. Celui-ci énonce diverses modalités concernant des modes de sollicitation et des règles d'attribution d'un contrat, des autorisations requises et l'évaluation du rendement des fournisseurs.

6 Par ailleurs, d'autres documents publiés par le SCT ont été mis à jour à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Ces documents, tels que le *Recueil des politiques de gestion* et le guide portant sur les risques et les contrôles dans la gestion des contrats, encadrent et guident les entités. Ce guide, élaboré pour favoriser un comportement éthique dans la gestion des contrats, fait état de plusieurs risques de gestion, notamment ceux liés à la définition du besoin, à la détermination du montant du contrat, à l'obtention d'une seule soumission répondant aux critères applicables, aux autorisations requises et au suivi de l'exécution du contrat.

Rôles et responsabilités

7 Les ministères et les organismes publics doivent respecter le cadre normatif en vigueur en matière de gestion contractuelle. Chacun peut adopter des règles complémentaires à ce cadre, qui vise l'ensemble des entités. De plus, ils sont responsables de la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le système électronique d'appel d'offres ainsi que de l'information à fournir au Conseil du trésor.

8 Le SCT, qui assiste le président du Conseil du trésor dans son rôle de responsable de l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, encadre les processus de gestion contractuelle. À cet égard, le Secrétariat nous a mentionné qu'« il élabore et propose des modifications normatives, négocie et met en œuvre les accords de libéralisation des marchés publics, offre une expertise-conseil et des formations aux organismes publics, rend disponible aux entreprises l'information sur comment faire affaire avec l'État, assure le suivi des mécanismes de reddition de comptes des ministères et organismes prévus à *la Politique de gestion contractuelle concernant la reddition de comptes des organismes publics* et évalue le niveau d'appropriation par les ministères et organismes du cadre normatif. »

9 La présente vérification porte sur la gestion des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Nous avons exclu de nos travaux la dimension de la gestion des projets informatiques. Cet élément a fait l'objet du chapitre 8 du second tome de notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011.

10 Nos récents travaux ont été effectués auprès du Centre de services partagés du Québec (CSPQ), de Revenu Québec (RQ), de la Régie des rentes du Québec (RRQ) et du SCT. Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné 38 contrats d'une valeur totale de 271 millions de dollars. Ce montant représente près de 57 % de la valeur des contrats attribués par ces entités en 2009-2010 et en 2010-2011 ainsi que 25 % de celle des contrats attribués par l'ensemble des ministères et organismes publics pour la même période.

11 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

12 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le processus d'acquisition mis en œuvre par les ministères et organismes publics et l'encadrement exercé par le SCT.

2.1 Processus d'acquisition mis en œuvre par les ministères et organismes publics

13 La gestion contractuelle visant l'obtention de services professionnels comporte plusieurs étapes, les principales étant : la définition du besoin et l'estimation des coûts, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi du contrat et l'évaluation des services reçus du fournisseur.

14 Les étapes doivent être franchies conformément aux normes en vigueur. Il faut aussi veiller à ce que chacune d'elles soit réalisée dans la perspective d'une bonne utilisation des fonds publics. Le SCT souligne avec justesse dans un guide destiné aux entités que « le respect intégral de toutes les dispositions législatives et réglementaires en matière contractuelle n'assure pas nécessairement que les principes d'une saine gestion soient rencontrés ».

15 Bien que la plupart des dispositions législatives et réglementaires que nous avons examinées soient respectées, les nombreuses lacunes dans la gestion des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information soulèvent des préoccupations à l'égard du traitement équitable des fournisseurs et de l'utilisation judicieuse des fonds publics.

16 En ce qui a trait aux 38 contrats vérifiés, les aspects suivants ont été traités conformément aux règles établies : le choix du mode de sollicitation et de qualification, la publication des appels d'offres dans le système électronique prévu à cet effet, le respect des délais pour le dépôt des soumissions, le nombre de membres formant le comité de sélection et l'autorisation du dirigeant lorsqu'il y a qualification d'un seul fournisseur.

17 Toutefois, les lacunes recensées et présentées dans le tableau 1 indiquent que différentes étapes n'ont pas toujours fait l'objet des saines pratiques de gestion attendues. Nous fournissons dans les sections subséquentes des explications à l'égard de chaque étape visée par ces lacunes.

Tableau 1 **Lacunes relatives aux 38 contrats sélectionnées selon les étapes visées**

	Nombre de contrats			
	CSPQ	**RQ**	**RRQ**	**Total**
Répartition des contrats sélectionnés	15	8	15	**38**
Valeur totale (M$)	153,2	86,1	31,7	**271,0**
Définition du besoin et estimation des coûts Étape mal ou non documentée	15	7	15	**37**
Contrat obtenu par un fournisseur ayant participé à la définition du besoin	–	3	–	**3**
Analyse des options Documentation absente	14	8	15	**37**
Préparation de l'appel d'offres Fournisseur assumant une faible part du risque financier	13	8	15	**36**
Sollicitation des fournisseurs Concurrence faible :				
Soumissions conformes et acceptables (moyenne par contrat)	1,5	2,8	1,9	**1,9**
Obtention d'une seule soumission conforme et acceptable	8	2	7	**17**
Absence d'analyse des prix soumis	15	8	15	**38**
Sélection du fournisseur Neutralité du comité de sélection susceptible d'amélioration	14	7	15	**36**
Établissement du contrat Montant du contrat supérieur à celui figurant dans la soumission retenue	9	–	–	**9**
Poursuite des travaux à la suite d'un appel d'offres public (même fournisseur)[1]	9	3	6	**18**
Suivi des contrats Exécution de travaux non prévus dans le contrat	4	7	7	**18**
Facturation à des taux supérieurs à ceux spécifiés dans le contrat	4	4	5	**13**
Non-respect du personnel désigné	12	8	15	**35**
Évaluation des fournisseurs[2] Absence d'évaluation	6	1	4	**11**

1. Des 38 contrats sélectionnés, 25 visaient la poursuite des activités ayant fait l'objet d'un précédent contrat.
2. Seulement 11 contrats étaient rendus à l'étape de l'évaluation du fournisseur.

Définition du besoin et estimation des coûts

18 La définition du besoin et l'estimation des coûts ont pour objectif de préciser avec la plus grande exactitude possible la nature et l'envergure des services requis. Cette étape constitue une référence pour mener à bien les étapes subséquentes, en l'occurrence, préparer l'appel d'offres et établir le contrat.

19 Dans 37 des 38 contrats sélectionnés, la définition du besoin et l'estimation des coûts ne sont pas documentées (22 contrats) ou sont mal documentées (15 contrats).

20 Voici nos observations relatives à deux situations illustrant cette lacune. Pour un contrat substantiel de 7,0 millions de dollars, aucun document ne venait appuyer les services spécialisés requis, le temps nécessaire pour chaque service et l'estimation des coûts. Pour un autre contrat d'une valeur de 15,0 millions de dollars et d'une durée prévue de 36 mois, le besoin était mal documenté. L'entité a autorisé un avenant de 3,75 millions 14 mois après la signature de ce même contrat. De plus, un nouvel appel d'offres était lancé 22 mois après la signature du contrat puisque la somme de 18,75 millions était entièrement engagée.

21 Par ailleurs, dans trois cas, une firme ayant participé à la définition du besoin a obtenu le contrat. Pareilles situations ne nous apparaissent pas équitables, puisque la firme en cause a accès à beaucoup plus d'information que les fournisseurs susceptibles de lui faire concurrence en préparant une soumission.

Analyse des options

22 L'analyse des options consiste à s'assurer que l'acquisition de services professionnels est le choix le plus avantageux. En effet, les entités doivent examiner toutes les options susceptibles de répondre au besoin en matière de ressources internes ou externes, puis déterminer les coûts et les échéanciers rattachés aux solutions possibles.

23 Nous n'avons pas retracé de document présentant une analyse des options à l'égard de 37 contrats sélectionnés, même s'il s'agit d'une pratique de gestion dont la pertinence est reconnue.

24 La principale raison invoquée par les représentants des entités vérifiées afin d'expliquer le recours aux ressources externes sans analyse d'autres options est qu'ils ne disposent pas à l'interne des ressources suffisantes pour réaliser l'ensemble des besoins déterminés. Dans ce contexte, ils ne voient pas la nécessité de procéder à cette analyse. Comme cette question est intimement liée à la disponibilité du personnel de l'entité, nous y reviendrons dans la section Utilisation des ressources externes, lorsque nous traiterons de l'encadrement exercé par le SCT.

Préparation de l'appel d'offres

25 L'appel d'offres vise à mettre en concurrence le plus de fournisseurs possible en les invitant à présenter une soumission. Outre la nature et l'envergure des services requis, les documents d'appel d'offres précisent notamment le type de rémunération qui sera versée au fournisseur.

Mode de sollicitation

26 Les ministères et organismes publics utilisent trois modes de sollicitation : le gré à gré, l'appel d'offres sur invitation et l'appel d'offres public. Pour les contrats visés par nos travaux, le cadre normatif exige le lancement d'un appel d'offres public lorsque la valeur estimée du contrat est de 100 000 dollars et plus. Lorsqu'elle est inférieure à ce seuil, les entités peuvent choisir l'un ou l'autre de ces trois modes. Par ailleurs, même si la valeur du contrat est estimée à 100 000 dollars et plus, le gré à gré est autorisé dans certains cas, notamment lorsqu'une situation d'urgence met en cause la sécurité des personnes.

27 Les règles quant au choix du mode de sollicitation ont été suivies avec rigueur pour ce qui est des 38 contrats que nous avons examinés. Ceux-ci ont tous été attribués par appel d'offres public, comme cela est prévu.

28 En 2009-2010 et en 2010-2011, l'appel d'offres public a été le mode principal utilisé par l'ensemble des ministères et organismes publics à l'égard des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information dont la valeur était de 100 000 dollars et plus. Il a mené à l'attribution de contrats totalisant 984,1 millions de dollars, soit 95 % de la somme globale des contrats de cette valeur (tableau 2).

Tableau 2 **Modes de sollicitation pour les contrats de 25 000 dollars et plus (2009-2010 et 2010-2011)**

	Valeur totale (M$)		
	Contrats de 25 000 à 100 000 $	**Contrats de 100 000 $ et plus**	**Total**
Gré à gré	20,8	48,0	**68,8**
Appel d'offres sur invitation	16,0	0,4	**16,4**
Appel d'offres public	3,8	984,1	**987,9**
Total	**40,6**	**1 032,5**	**1 073,1**

Source : SCT.

29 En ce qui concerne le CSPQ, RQ et la RRQ, la proportion quant au montant des contrats de 100 000 dollars et plus conclus à la suite d'un appel d'offres public est un peu plus élevée, soit 99 %.

Type de rémunération

30 Il existe trois types de rémunération. Le choix du type varie selon la précision apportée dans la définition du besoin, comme nous l'expliquons ci-après.

Forfait	L'entité a défini de façon précise et détaillée la nature et l'envergure des services requis. Le fournisseur qui accepte un contrat à forfait s'expose à un risque financier, car la somme touchée pour livrer les résultats attendus est fixe et invariable. Il doit supporter les coûts additionnels en cas de dépassement, s'étant engagé à exécuter le contrat en respectant le prix global y afférent.
Taux unitaire	L'entité a subdivisé les services requis en interventions dont la difficulté d'exécution peut varier (très simple à très complexe). De plus, elle a estimé les quantités relatives à chaque type d'intervention. Dans l'appel d'offres, la description des travaux associés aux interventions est suffisamment claire et précise pour que le fournisseur détermine un prix pour chacune d'elles. En appliquant ses prix aux quantités spécifiées, il pourra chiffrer l'ensemble de sa soumission. Ce type de rémunération est similaire à un forfait, car le fournisseur s'engage à réaliser chaque type d'intervention moyennant une somme donnée.
Taux journalier (incluant le taux horaire)	Dans l'appel d'offres, l'entité a défini des profils de ressources désirés (compétence et expérience) et donne à l'égard de chaque profil une estimation quant au nombre de journées de travail requises pour réaliser les travaux. Elle évalue et détaille au fur et à mesure les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires. Quant au fournisseur, il doit spécifier dans sa soumission le taux journalier demandé pour chaque profil (ce taux correspond à sept heures de travail) et calculer le coût de sa soumission en multipliant ses taux respectifs par le nombre de journées estimées par l'entité. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 un exemple de calcul du montant d'une soumission.

31 Le *Recueil des politiques de gestion* du SCT précise que le contrat à forfait constitue une approche avantageuse sur le plan de la gestion des coûts et des résultats, mais que cette option ne peut être exercée que si l'entité a consacré les efforts nécessaires afin de définir le besoin de façon précise et détaillée.

32 La rémunération forfaitaire et celle basée sur le taux unitaire sont peu utilisées. L'analyse des 38 contrats sélectionnés permet de dégager cette tendance

33 La réglementation permet l'utilisation du taux journalier comme type de rémunération et son emploi est généralisé. Cependant, avec ce type de rémunération, les fournisseurs n'assument qu'une faible part des risques associés à l'exécution des contrats en matière de coûts, de respect des délais et de la qualité des travaux. N'ayant aucune obligation de finaliser l'ensemble des travaux, ils fournissent des ressources à un taux journalier, à la demande de l'entité. Dans ce contexte, il importe que les entités documentent et justifient le choix de ce type de rémunération.

34 En effet, les soumissions relatives à la plupart des contrats (28) comportaient uniquement des taux journaliers et, pour 6 autres contrats, le coût de la majorité des travaux était établi en fonction de tels taux. Quant à 1 contrat de 22,2 millions de dollars, initialement la rémunération était principalement basée sur des taux unitaires. C'est finalement la rémunération selon des taux journaliers qui a été principalement utilisée en tant que base de calcul.

35 À l'égard d'un autre contrat de 14,4 millions de dollars dont la rémunération prévue était majoritairement forfaitaire, une partie du forfait a été modifiée, soit 2,3 millions de dollars, pour une rémunération à taux journalier après seulement 6 mois, alors qu'il devait durer 60 mois. Dans ce cas, l'entité a accepté d'assumer les risques, alors qu'ils devaient être assumés par le fournisseur pour un coût fixe et invariable.

Sollicitation des fournisseurs

36 Afin de favoriser une saine concurrence, la sollicitation vise à obtenir plusieurs soumissions conformes et acceptables. Dans un marché de libre concurrence, plus l'entité reçoit de soumissions conformes, plus les probabilités d'avoir le meilleur prix augmentent.

37 Pour être jugées conformes, les soumissions doivent satisfaire à diverses conditions. Entre autres, elles doivent être déposées dans les délais prescrits et signées par une personne autorisée. Par la suite, afin de déterminer parmi les soumissions conformes celles qui sont acceptables, une analyse de chacune est effectuée en fonction des critères de qualification, ce qui permet d'établir si le niveau minimal de qualité est atteint. Le cas échéant, la soumission est considérée comme acceptable.

Résultat de la sollicitation

38 La sollicitation des fournisseurs ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence parce que le nombre moyen de soumissions conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d'un appel d'offres public est peu élevé.

39 On peut voir dans le tableau 3 que la moyenne par contrat des soumissions conformes et acceptables reçues par les entités est de 1,9 pour ce qui est des 38 contrats sélectionnés.

Tableau 3 **Volume et moyenne des soumissions relatives aux contrats sélectionnés**

Soumissions	**Nombre**			
	CSPQ	**RQ**	**RRQ**	**Total**
Reçues	31	24	41	**96**
Conformes	30	24	40	**94**
Conformes et acceptables	22	22	28	**72**
Moyenne des soumissions conformes et acceptables par contrat	1,5	2,8	1,9	**1,9**

40 Il convient de signaler qu'à l'égard de 17 contrats (45 % de ceux que nous avons sélectionnés), une seule soumission jugée conforme et acceptable a été reçue (tableau 4). Pareille situation est préoccupante si l'on considère que ces contrats totalisent 100,8 millions de dollars.

Tableau 4 **Volume des soumissions conformes et acceptables**

Nombre de soumissions par contrat	Nombre de contrats					Valeur totale (M$)
	CSPQ	RQ	RRQ	Total	%	
1	8	2	7	**17**	44,7	100,8
2	7	–	5	**12**	31,6	103,7
3	–	5	1	**6**	15,8	56,2
4 et plus	–	1	2	**3**	7,9	10,3
Total	**15**	**8**	**15**	**38**	**100,0**	**271,0**

41 Ce résultat est préoccupant lorsque l'on constate le nombre d'organisations ayant demandé les documents d'appel d'offres et payé pour obtenir ces documents. Bien que nous ne connaissions pas leurs intentions, il n'en demeure pas moins que, pour chaque appel d'offres, entre 11 et 25 organisations (17 en moyenne) ont accompli cette démarche.

42 À notre avis, une cause potentielle quant au nombre restreint de fournisseurs est l'envergure des contrats. En effet, les entités vérifiées ont accordé 87 contrats de plus de 1 million de dollars en 2009-2010 et en 2010-2011 (tableau 5). Leur valeur totale se chiffre à 446,6 millions de dollars, soit 93 % du montant relatif à tous les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information qu'elles ont conclus durant cette période. De surcroît, sur les 87 contrats de cette envergure, 22 avaient une valeur égale ou supérieure à 5 millions de dollars (plus de 50 % du montant relatif à tous les contrats). Une saine pratique afin de favoriser la concurrence est de diminuer la taille des contrats.

Tableau 5 **Contrats accordés en 2009-2010 et en 2010-2011**

Envergure du contrat ($)	CSPQ		RQ		RRQ		Total		
	N^bre	Valeur (M$)	N^bre	Valeur (M$)	N^bre	Valeur (M$)	N^bre	Valeur (M$)	%
De 25 000 à 100 000	14	0,7	66	4,0	16	0,8	**96**	**5,5**	1,1
De 100 000 à 1 000 000	29	14,0	15	8,6	7	3,7	**51**	**26,3**	5,5
De 1 000 000 à 5 000 000	29	97,6	16	48,0	20	49,4	**65**	**195,0**	40,8
5 000 000 et plus	13	157,4	9	94,2	–	–	**22**	**251,6**	52,6
Total	**85**	**269,7**	**106**	**154,8**	**43**	**53,9**	**234**	**478,4**	**100,0**

43 Par ailleurs, notre examen révèle aussi que 22 soumissions ont été rejetées (différence entre le nombre de soumissions conformes et celui des soumissions conformes et acceptables) parce qu'elles n'avaient pas le niveau minimal de qualité exigé. Les soumissions rejetées représentent 23 % de

celles jugées conformes et elles se répartissent comme suit : 8 avaient été reçues par le CSPQ, 2 par RQ et 12 par la RRQ. Compte tenu du faible nombre de soumissions conformes et acceptables, les entités devraient analyser les causes pouvant expliquer leur élimination. Cet exercice est d'autant plus important que la moitié des soumissions rejetées provenait de trois firmes de grande envergure.

Analyse des prix soumis

44 Il y a fréquemment des écarts importants entre le montant estimé par l'entité relativement au contrat à attribuer et le montant figurant dans la soumission retenue. Bien souvent, il y a aussi un écart marqué entre les montants figurant dans les soumissions conformes et acceptables ayant trait au même contrat.

45 L'exemple suivant est révélateur : les trois soumissions jugées conformes et acceptables à la suite d'un appel d'offres se chiffraient respectivement à 19,2, 23,7 et 28,4 millions de dollars. L'écart maximal par rapport au prix entre ces soumissions s'élève à 9,2 millions, soit une différence de près de 50 %. Quant à l'écart entre le montant estimé par l'entité (28,6 millions) et celui de la soumission retenue, il est de 9,4 millions. Le tableau 6 illustre l'ampleur et la répartition de tels écarts dans les 38 contrats sélectionnés.

Tableau 6 Écarts quant à la valeur des contrats sélectionnés

Importance de l'écart (%)	Nombre de contrats selon le type d'écart	
	Montant estimé *vs* montant de la soumission retenue[1]	Montant inférieur *vs* montant supérieur figurant dans les soumissions[2]
Moins de 10	10	11
Entre 10 et 30	15	6
Plus de 30	12	4
Total	**37**	**21**

1. L'estimation relative à un contrat n'étant pas comparable au montant de la soumission retenue, nous n'avons pu déterminer s'il y avait un écart.
2. Une seule soumission conforme et acceptable ayant été reçue à l'égard de 17 contrats, il ne peut y avoir de calcul en matière d'écart.

46 Les contrats vérifiés ne font état d'aucune analyse pour expliquer les écarts importants entre le montant estimé par l'entité relativement au contrat à attribuer et le montant figurant dans la soumission retenue ainsi que les écarts entre les montants figurant dans les soumissions jugées conformes et acceptables pour un même contrat. Pourtant, en raison de la valeur des contrats sélectionnés, une telle démarche aurait été utile. Elle aurait permis aux responsables d'améliorer leurs pratiques et d'évaluer la cohérence des soumissions retenues de même que la justesse du montant qu'ils avaient estimé.

47 Les entités pourraient s'assurer que les documents d'appel d'offres précisent suffisamment le besoin de façon à ce que les fournisseurs aient une compréhension uniforme de l'information qui leur est transmise, que les estimations de coûts reflètent bien les prix du marché, que le processus permette d'obtenir le meilleur prix possible et que les problèmes détectés soient corrigés lors de la préparation des prochains appels d'offres.

48 De plus, l'analyse des résultats de l'appel d'offres pourrait permettre de déterminer les aspects devant faire l'objet d'un suivi rigoureux, compte tenu des risques particuliers qu'ils présentent. D'ailleurs, notre examen sommaire de certaines des soumissions retenues soulève des questions à cet égard. Voici nos observations relatives à deux d'entre elles :

- Pour des profils similaires, le fournisseur avait réduit ses taux journaliers de près de la moitié par rapport à ceux spécifiés dans le contrat obtenu précédemment. Les nouveaux taux journaliers variaient de 225 à 425 dollars (415 à 800 dollars dans le contrat antérieur). Cette situation aurait nécessité un suivi rigoureux de ce contrat de 6,4 millions de dollars pour s'assurer notamment que les bons taux seraient employés pour la facturation. De fait, lorsque nos travaux ont pris fin, le fournisseur avait été entièrement rémunéré sur la base du taux maximum ou à un taux plus élevé, alors que la soumission prévoyait que le taux maximum serait utilisé dans une proportion de seulement 20 %.
- Une soumission contenait des taux journaliers différents pour des profils de ressources identiques. Encore une fois, cette situation exigeait un suivi minutieux pour s'assurer que les bons taux seraient utilisés pour la facturation. C'est le taux le plus élevé qui a été appliqué jusqu'au moment où nos travaux se sont terminés.

Sélection du fournisseur

49 Les entités doivent préciser dans les documents d'appel d'offres les règles d'évaluation des soumissions. L'évaluation peut se faire selon les deux méthodes présentées ci-dessous.

« Le prix ajusté »	À l'aide des critères établis dans les documents d'appel d'offres, une note à l'égard de la qualité est attribuée à chacune des soumissions, laquelle est jugée acceptable si elle obtient au moins 70 %. Par la suite, afin de déterminer le fournisseur retenu parmi ceux qui ont déposé des soumissions acceptables, la note obtenue et le montant proposé entrent en ligne de compte. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 un exemple de calcul effectué selon la méthode du prix ajusté.
« Le prix le plus bas »	À l'aide d'au moins trois critères établis dans les documents d'appel d'offres, la qualité des soumissions est évaluée. Bien qu'aucune note ne soit attribuée, on détermine les soumissions considérées comme acceptables, soit celles qui atteignent un niveau minimal de qualité. Une soumission acceptable doit être jugée comme telle pour chacun des critères d'évaluation retenus. Par la suite, le contrat est attribué au fournisseur ayant déposé la soumission dont le prix est le plus bas parmi celles ayant la qualité attendue.

50 La méthode du prix ajusté est celle qui a été suivie pour évaluer les soumissions concernant 34 des 38 contrats sélectionnés.

51 L'évaluation des offres et la sélection du fournisseur sont effectuées par un comité de sélection formé d'un secrétaire et d'au moins trois membres, dont l'un recruté à l'externe. À l'égard des contrats que nous avons examinés, cet aspect a été respecté. Cette composition vise à favoriser l'équité et l'impartialité dans l'analyse des soumissions.

52 Selon un document du SCT, lors de la composition du comité de sélection, l'entité doit éviter que certains membres puissent exercer ou tenter d'exercer une influence indue sur les autres membres en raison de l'expertise qu'ils possèdent ou du poste qu'ils occupent. Par conséquent, il n'est pas recommandé qu'une personne appartenant à l'unité responsable de la réalisation des travaux fasse partie du comité de sélection, sauf si l'expertise recherchée est très spécialisée. De plus, l'entité doit s'assurer que les membres formant ce comité n'ont pas de lien hiérarchique.

53 À l'égard de 36 contrats, la neutralité des comités de sélection aurait pu être améliorée.

54 Dans presque tous les cas (36 contrats sur 38), un des membres travaillait effectivement dans l'unité responsable de la réalisation des travaux, sans que l'on ait justifié la nécessité d'une expertise très spécialisée. D'autre part, lorsque l'information était disponible (34 contrats), il y avait un lien hiérarchique entre les membres du comité (3 contrats).

Établissement du contrat

55 Le contrat, qui est un engagement formel entre l'entité et le fournisseur, définit les conditions et les relations futures entre les parties. Il sert de document de référence pour faire le suivi des travaux et des montants inscrits sur les factures soumises par le fournisseur.

Montant du contrat

56 Afin de limiter la valeur du contrat, on y précise un montant maximal pour son exécution. Cette précaution est d'autant plus judicieuse que, comme nous l'avons déjà signalé, les entités ont l'habitude de demander aux fournisseurs de leur soumettre des taux journaliers. Normalement, le montant maximal spécifié dans le contrat doit correspondre au montant figurant dans la soumission retenue.

57 Le CSPQ a conclu neuf contrats dont le montant maximal était supérieur à celui proposé par le fournisseur dans sa soumission. Ces contrats ont été signés sur la base du montant estimé par le CSPQ. Leur valeur a totalisé 94 millions de dollars, alors que celle des soumissions retenues se montait à 77 millions.

58 Cette pratique est inacceptable, car le fournisseur a ainsi obtenu un contrat dont la valeur était plus élevée que le montant qu'il avait soumis. De plus, à l'égard de six contrats, elle n'est pas équitable envers le soumissionnaire classé au deuxième rang, car le montant figurant dans sa soumission était moindre que celui du contrat accordé. En outre, cinq des neuf contrats n'avaient pas été signés par le plus haut dirigeant, comme le prévoit le plan de délégation des pouvoirs de l'entité.

59 Voici quelques exemples de la situation que nous venons d'évoquer.

	Valeur de la soumission retenue ($)	Valeur du contrat à la signature ($)	Écart (%)
Exemple 1	12 072 150	15 000 000	24,3
Exemple 2	3 625 661	5 200 000	43,4
Exemple 3	4 767 000	7 000 000	46,8

Poursuite des travaux à la suite d'un appel d'offres public

60 Il arrive que les activités doivent être poursuivies même si le montant maximal du contrat est épuisé. Devant une telle situation, plutôt que d'y autoriser un avenant, l'entité lance un nouvel appel d'offres. Le fournisseur qui avait obtenu le contrat initial n'est pas forcément celui qui sera chargé de la poursuite des activités. La sélection d'un autre fournisseur a des conséquences pour l'entité, notamment les suivantes :

- Elle doit prendre le temps nécessaire pour informer adéquatement le nouveau fournisseur de l'état des travaux, de ses attentes pour les activités à venir et de l'environnement propre à l'organisation. Toute cette connaissance était détenue par le précédent fournisseur.
- Elle doit envisager un ralentissement des travaux durant la période d'apprentissage.
- Elle doit apprendre à travailler avec des nouvelles personnes.

61 Parmi les contrats sélectionnés, 25 ont été accordés en pareil contexte. La plupart du temps, le fournisseur ayant poursuivi les travaux était celui qui avait obtenu le contrat précédent. En effet, une telle situation s'est produite à 18 reprises pour ce qui est de ces 25 contrats.

62 Le fait que le fournisseur ayant poursuivi les travaux à la suite d'un appel d'offres public était souvent celui qui avait obtenu le contrat précédent soulève des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs. Malgré cette situation, les entités n'ont pas mené d'examen particulier à ce sujet. Il aurait été pertinent de le faire, surtout si l'on considère que pour 10 des 18 contrats visés, il y avait une seule offre conforme et acceptable. De plus, à deux reprises, le fournisseur dont le contrat a été reconduit n'était pas celui qui aurait dû être retenu au terme du processus de sélection.

63 Voici des précisions relatives au cheminement de ces deux dossiers :

- Au terme de l'appel d'offres, l'entité avait accordé le contrat de prolongation à une nouvelle firme. Elle a toutefois annulé ce contrat dès le début des travaux et confié ceux-ci au fournisseur qui avait obtenu le contrat initial. Cette annulation a été justifiée par la non-disponibilité d'une ressource proposée. Pourtant, cette entité a maintenu en vigueur d'autres contrats même si certaines des ressources proposées dans la soumission retenue n'étaient pas disponibles au moment prévu. De plus, deux des six ressources proposées par le premier fournisseur, celui qui a finalement exécuté les travaux, n'étaient pas disponibles.
- Le comité de sélection ayant choisi une nouvelle firme, l'entité a annulé l'appel d'offres relatif au contrat de prolongation. Par la suite, elle a lancé deux nouveaux appels d'offres afin de séparer le volet ayant trait au conseil stratégique de celui concernant la gestion de projet. En matière de conseil stratégique, le comité de sélection a retenu la firme qui détenait le précédent contrat, tandis qu'en matière de gestion de projet, le comité de sélection a choisi une autre firme, soit celle visée par l'annulation du premier appel d'offres. Cependant, tout en ayant signé le contrat lié à ce volet, cette dernière a engagé à son tour la firme qui détenait le précédent contrat pour une partie des travaux, et ce, à la demande de l'entité. Ainsi, trois ressources rattachées à la firme ayant détenu le contrat initial ont continué d'effectuer leurs tâches.

Suivi des contrats

64 Le contrat porte sur divers aspects, les principaux éléments étant les travaux visés, les modalités relatives à la rémunération et les ressources humaines qui seront mises à contribution. L'entité doit effectuer un suivi rigoureux afin de s'assurer que les éléments précisés dans le contrat par rapport à ces aspects sont respectés.

65 Plusieurs éléments précisés dans les contrats sélectionnés n'ont pas fait l'objet d'un suivi exercé avec rigueur. Des lacunes ont été recensées à de nombreux égards, dont l'exécution de travaux non prévus, la facturation à des taux supérieurs à ceux spécifiés dans le contrat et le non-respect du personnel désigné.

Travaux visés

66 Pour les contrats dont la rémunération est calculée sur la base de taux journaliers (la quasi-totalité des 38 contrats sélectionnés comportait majoritairement des taux journaliers), rappelons que l'entité détaille au fur et à mesure les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires, notamment à l'aide d'un document appelé « demande d'interventions ». L'entité a demandé, dans l'appel d'offres, que les fournisseurs proposent des taux journaliers à

l'égard de profils de ressources désirés pendant un nombre déterminé de jours. En signant le contrat, la firme s'engage à lui fournir des ressources selon les taux fixés.

67 Cet exercice, qui consiste à préciser les travaux à accomplir et à déterminer les profils nécessaires, est très important puisqu'il permet de donner au fournisseur des instructions explicites sur ce qu'il doit faire et sur les ressources dont il doit disposer.

68 À l'égard de plusieurs contrats, aucun document n'est venu préciser les travaux à accomplir ni les profils de ressources nécessaires (20 contrats). En outre, lorsqu'un tel document existait, il avait parfois été rédigé après le début des travaux ou à la fin de ceux-ci (10 contrats).

69 Par ailleurs, des travaux ont été réalisés, alors qu'ils n'étaient pas prévus dans les contrats (18 parmi ceux que nous avons sélectionnés). Voici deux des raisons expliquant cette pratique :

- Aucun contrat particulier n'a été conclu concernant ces travaux et l'entité n'a pas entrepris de démarches pour passer un nouveau contrat.
- Un autre contrat visait ces travaux, mais l'entité a évité un dépassement de coûts à son égard en les exécutant dans le cadre du contrat qui ne les incluait pas. Par exemple, en ce qui a trait à l'un des contrats sélectionnés, une somme totalisant environ 127 000 dollars a été facturée pour des travaux relatifs à un autre contrat dont l'enveloppe (363 000 dollars) était épuisée. L'entité a demandé au fournisseur de soumettre les factures dans le cadre du contrat sélectionné, ce qui lui a permis de ne pas dépasser les coûts de l'autre contrat.

70 Enfin, d'autres situations ont retenu notre attention :

- Pour un contrat, la portée des travaux a été réduite et l'entité a accepté que des travaux ne soient pas livrés. Le montant initial du contrat a été versé entièrement parce que certains travaux ont pris plus de temps que prévu et que le fournisseur a effectué des travaux non prévus dans le contrat.
- L'entité a versé 618 000 dollars au fournisseur en guise de dédommagement (pertes de temps et improductivité), ce qui n'était pas prévu (un contrat).

Rémunération

71 La soumission retenue fait partie intégrante du contrat. Ainsi, les montants prévus dans la soumission retenue représentent ceux qui doivent être payés au fournisseur à titre de rémunération.

72 Les modalités relatives à la rémunération énoncées dans les contrats n'ont pas toujours été respectées, que ce soit par rapport aux taux applicables ou au type de rémunération. Ce constat est de nouveau préoccupant quant à l'utilisation judicieuse des fonds publics et au traitement équitable des fournisseurs.

73 Dans certains cas, le taux apparaissant sur les factures produites par le fournisseur était plus élevé que celui figurant dans le contrat. Voici deux exemples tirés des 13 contrats concernés :

- L'entité a payé 138 640 dollars pour 53 jours de travail, ce qui équivaut à un taux journalier de 2 616 dollars, alors que le taux maximum indiqué dans le contrat était de 700 dollars.
- Trois personnes ont été rémunérées, chacune pendant un minimum de 250 jours, selon des taux journaliers correspondant à des postes supérieurs à ceux qu'elles avaient réellement occupés : 910 dollars au lieu de 665 (une ressource) ; 665 dollars au lieu de 560 (deux ressources).

74 De plus, relativement à sept contrats, le type de rémunération convenu n'a pas toujours été respecté. L'exemple suivant est éloquent : alors que la soumission de la firme ayant obtenu un contrat de 22,2 millions de dollars prévoyait une rémunération basée majoritairement sur un taux unitaire (65 % du contrat), l'entité a signé des demandes d'interventions totalisant 20,3 millions en se référant plutôt à un taux journalier. Elle a donc accordé à la firme, sous cet autre type de rémunération, une somme équivalente à 92 % de la valeur du contrat.

75 Par ailleurs, à l'égard de deux contrats, les entités ont signé un avenant pour créer des profils de ressources qui n'étaient pas prévus initialement, et ce, à des taux journaliers supérieurs à ceux des autres profils. Dans un cas, le taux fixé relativement au nouveau profil était de 1 330 dollars par journée de travail au lieu du taux le plus élevé figurant dans la soumission, soit 1 036 dollars. L'autre cas est similaire : le taux journalier accordé pour trois des quatre profils ajoutés se chiffrait à 700 dollars, alors que le maximum fixé au départ était de 575 dollars par journée.

Personnel désigné

76 Dans son appel d'offres, l'entité demande aux firmes de déterminer certaines ressources qui seront affectées à la réalisation des travaux. Ce point est crucial, car l'évaluation du niveau de qualité de chaque soumission repose en bonne partie sur les compétences et l'expérience des ressources présentées. Rappelons que les soumissions doivent atteindre un niveau minimal de qualité pour être jugées acceptables. De plus, pour les appels d'offres prévoyant une évaluation selon la méthode appelée « le prix ajusté », le prix de la soumission est ajusté pour tenir compte de la note relative à la qualité.

77 Lorsqu'une firme veut changer une ou des ressources proposées dans sa soumission, elle est obligée de faire une demande en ce sens auprès de l'entité. Cette dernière évalue alors si la personne présentée en remplacement répond aux exigences de l'appel d'offres à l'égard des compétences et de l'expérience et, le cas échéant, autorise la substitution.

78 Pour 35 contrats, les ressources affectées à la réalisation des travaux n'étaient pas toujours celles prévues dans la soumission retenue. En outre, les entités n'ont pas pu nous fournir la démonstration que les remplaçants répondaient aux exigences de l'appel d'offres en matière de compétences et d'expérience (30 contrats), ni fournir l'autorisation écrite à l'égard des substitutions (27 contrats).

79 Le changement des ressources déterminées dans la soumission par d'autres, soit celles réellement mises à contribution, est fréquent : il touche 35 des 38 contrats que nous avons analysés. Le cas suivant permet d'illustrer cette pratique : sur les neuf ressources proposées dans la soumission que nous avons examinée, une seule a fourni des services. De plus, en ce qui concerne les ressources prévues pour assurer la relève de ces neuf personnes, aucune n'est venue. Or, près de la moitié de la note d'évaluation accordée par le comité de sélection était basée sur les compétences et l'expérience de ces ressources.

80 De plus, il arrive que des ressources associées à des profils définis soient utilisées en fonction de profils rémunérés à des taux plus élevés (15 contrats). Par exemple, une personne présentée dans la soumission à l'égard d'un profil facturé à un taux journalier de 250 dollars a remplacé le chargé de projet. Ce dernier profil donne lieu à une rémunération de 700 dollars par journée.

81 Le plus souvent, aucun document ne confirme que l'entité a procédé à une évaluation pour vérifier si les remplaçants répondaient aux exigences de l'appel d'offres concernant les compétences et l'expérience requises (30 des 38 contrats où il y avait eu changement). Pour ce qui est de l'autorisation écrite, elle n'a pas été consignée systématiquement (27 des 38 contrats).

82 Le non-respect des ressources proposées soulève des préoccupations par rapport à l'équité dans l'analyse des soumissions. En effet, les firmes ont tout intérêt à proposer des ressources très expérimentées afin que leur offre atteigne le niveau minimal de qualité exigé pour franchir la première étape de sélection. Si elles ne fournissent pas ces ressources quand vient le temps d'exécuter les travaux, le jeu de la saine concurrence est faussé.

83 Le changement de ressources est également préoccupant en ce qui a trait à la tarification des services rendus. Ainsi, l'entité n'a pas l'assurance d'avoir obtenu le meilleur prix lorsqu'elle paie une ressource moins qualifiée au même tarif que celui correspondant à la ressource désignée dans la soumission pour accomplir les travaux.

84 Afin d'éviter que les ressources désignées ne soient pas celles qui réalisent les travaux et qu'il y ait des changements fréquents, le SCT a produit en 2006 un projet de guide sur les bonnes pratiques relatives aux contrats de services professionnels en technologies de l'information. Il y recommande notamment de prévoir une clause de pénalité à ce sujet. Pour ce qui est des 38 contrats sélectionnés, seulement 8 d'entre eux contenaient une clause sur la présence des ressources désignées. De plus, un seul contrat a fait l'objet de son application. À l'égard de ce contrat de 19,2 millions, la pénalité imposée était de 55 000 dollars.

Évaluation des fournisseurs

85 Le processus d'acquisition se termine par l'évaluation des fournisseurs. Cette procédure contribue à déterminer leurs forces et leurs faiblesses et, par conséquent, favorise la qualité des services obtenus par la suite. En effet, les entités pourront s'y référer au moment de procéder à de futures acquisitions. De plus, une telle évaluation est utile lorsque vient le temps d'établir la somme à verser au fournisseur en guise de paiement final. D'ailleurs, on peut lire ce qui suit dans la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, qui a été publiée en décembre 2010 : « Le gouvernement prendra les mesures appropriées afin qu'un organisme public réalise dorénavant une évaluation du rendement de tout prestataire de services qui aura exécuté sa prestation, et non seulement dans les cas où le rendement d'un tel prestataire se révèle insatisfaisant. »

86 Selon la réglementation en vigueur, l'évaluation du fournisseur est obligatoire seulement si son rendement est jugé insatisfaisant. Toutefois, en raison de la valeur substantielle des contrats sélectionnés, de la pertinence d'une telle évaluation et de l'orientation énoncée dans la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, nous nous serions attendus à ce qu'une évaluation soit versée dans le dossier relatif à chaque contrat, ce qui n'est pas le cas.

87 Pour les 11 contrats sélectionnés qui étaient rendus à cette étape, aucune évaluation n'a été réalisée. Les entités ont mentionné qu'elles ont respecté la réglementation puisque celle-ci exige une évaluation seulement si le rendement est insatisfaisant.

Recommandations

88 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre, à Revenu Québec et à la Régie.

1. **Documenter la définition du besoin et l'estimation des coûts de manière adéquate.**
2. **Évaluer comment les fournisseurs peuvent assumer une plus grande part des risques associés à l'exécution des contrats.**
3. **S'assurer que la sollicitation favorise le libre jeu de la concurrence.**
4. **Analyser l'écart entre le montant estimé par l'entité relativement au contrat à attribuer et celui figurant dans la soumission retenue ainsi que les écarts entre les montants figurant dans les soumissions jugées conformes et acceptables pour un même contrat.**
5. **Améliorer la neutralité des comités de sélection.**
6. **Procéder à l'analyse des situations où il y a poursuite des travaux avec le même fournisseur à la suite d'un appel d'offres public dans l'optique d'assurer un traitement équitable à l'endroit des fournisseurs.**

7 **Documenter en temps opportun les précisions données au fournisseur concernant les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires.**

8 **Améliorer le suivi des éléments figurant dans chaque contrat à l'égard de :**

- **la réalisation des travaux, pour s'assurer que ceux-ci correspondent à ceux qui étaient prévus dans le contrat ;**
- **l'application du type de rémunération spécifié ;**
- **l'application des taux prévus dans le contrat lors du paiement du fournisseur ;**
- **la réalisation des travaux par le personnel désigné.**

9 **Inclure dans le contrat une clause de pénalité à l'égard du personnel désigné et l'appliquer s'il y a lieu.**

10 **Effectuer l'évaluation des fournisseurs.**

89 La recommandation suivante s'adresse à Revenu Québec.

11 **S'assurer qu'un fournisseur ayant participé à la définition du besoin relatif à un contrat ne peut soumissionner à l'égard de ce contrat afin de favoriser l'équité du processus d'acquisition.**

90 Les recommandations suivantes s'adressent au Centre.

12 **Établir le montant maximal du contrat au même montant que celui figurant dans la soumission retenue.**

13 **Respecter le plan de délégation des pouvoirs en matière de signature des contrats.**

2.2 Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

91 Le SCT joue un rôle central dans la gestion des contrats. En tant que responsable de l'application du cadre normatif, il est tenu d'exercer un suivi approprié des processus menant à l'attribution, à l'échelle gouvernementale, des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Une telle responsabilité implique la réalisation, entre autres, des actions suivantes :

- établir l'importance de l'utilisation des ressources externes et les répercussions d'une telle approche ;
- évaluer le bon fonctionnement des processus d'acquisition ;
- évaluer le respect du cadre normatif ;
- effectuer une reddition de comptes relative aux contrats attribués.

92 Le suivi exercé par le SCT à l'égard des processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information comporte des lacunes qui ne favorisent pas une saine utilisation des fonds publics.

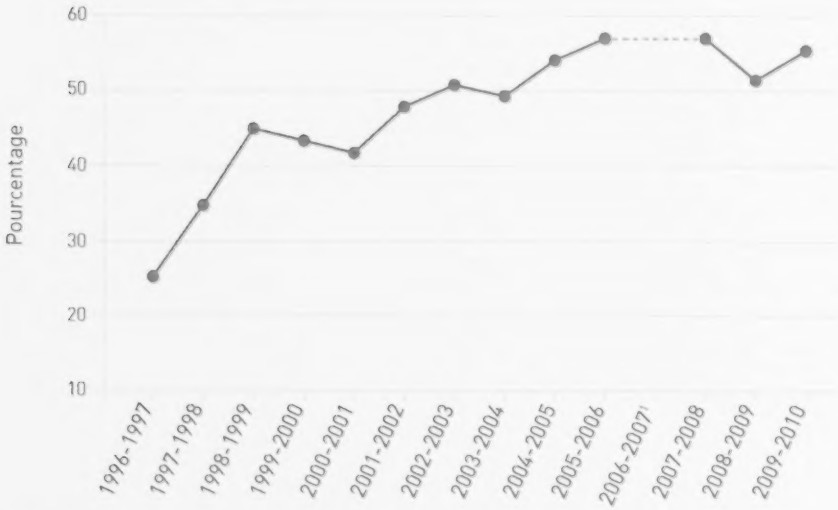
Utilisation des ressources externes

93 Pour répondre à leurs besoins, les ministères et organismes publics ont deux possibilités : utiliser leurs propres ressources ou recourir à des ressources externes, soit des fournisseurs.

94 Comme nous l'avons déjà signalé dans nos rapports annuels à l'Assemblée nationale en 2005-2006 (tome II, chapitre 4) et en 2010-2011 (tome II, chapitre 8), le recours aux ressources externes est important.

95 La figure 1 illustre, pour ce qui est des ministères et organismes publics du gouvernement du Québec, la proportion des dépenses en matière de traitement de l'information consacrées aux ressources externes par rapport à celles consacrées aux deux types de ressources (internes et externes). Elle a plus que doublé depuis 1996-1997, passant de 26 à 55 %.

Figure 1 **Traitement de l'information : dépenses liées aux ressources externes par rapport aux dépenses totales relatives aux ressources (internes et externes)**



1. Pour 2006-2007, les données des organismes centraux sont incomplètes.

96 À titre de comparaison, la firme de recherche spécialisée en technologies de l'information Gartner a publié les résultats d'un sondage qu'elle a mené sur les dépenses en la matière auprès d'organismes de gouvernements locaux et provinciaux à l'échelle internationale. Selon ces données, le pourcentage de ces dépenses en ressources externes a varié de 8 à 24 % entre 2004 et 2011. De plus, cette même firme a publié un autre sondage auprès d'organismes de gouvernements nationaux et internationaux. Pour ce dernier sondage, le pourcentage variait de 17 à 35 %.

97 Quand on compare les données du gouvernement du Québec avec celles d'autres administrations, force est de constater qu'il a eu beaucoup plus recours aux ressources externes.

98 Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs.

99 D'ailleurs, un nombre restreint de fournisseurs obtiennent une part substantielle des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Ainsi, à l'égard du CSPQ, de RQ et de la RRQ, trois entreprises se sont partagé près de 65 % des 478,4 millions de dollars relatifs aux contrats de cette nature attribués en 2009-2010 et en 2010-2011. Le lecteur trouvera à l'annexe 4 des précisions à l'égard des principaux fournisseurs ayant obtenu des contrats auprès des trois entités vérifiées.

100 Ence qui a trait à l'ensemble des ministères et organismes publics, ces mêmes firmes ont obtenu, durant cette période, 46 % de ce type de contrats, soit 494,7 millions de dollars.

101 L'utilisation importante des ressources externes de même que les lacunes relevées précédemment confirment la nécessité de mieux encadrer le recours à ces ressources.

102 Le SCT a élaboré un plan d'action qui vise à assurer le maintien et le développement de ressources humaines de qualité au sein de l'appareil gouvernemental et à encadrer le recours aux ressources externes. Il est à mettre au point la stratégie globale en gestion des ressources informationnelles et le cadre de référence sur le recours aux ressources externes. Dans le contexte où les actions prévues dans le plan restent à mettre en œuvre, nous invitons le SCT à accentuer ses efforts pour la réalisation du plan.

103 Il a aussi déterminé des postes stratégiques qui devraient être confiés à des ressources internes parce qu'elles possèdent une meilleure connaissance du secteur d'activité propre à l'organisation, qu'elles sont plus susceptibles d'assurer sa gouvernance et qu'elles y maintiennent la connaissance et l'expertise. Voici des exemples de postes considérés comme stratégiques : chargé de projet, conseiller en architecture d'affaires, conseiller en architecture de données et conseiller en architecture de système.

104 Toutefois, le SCT devra poursuivre sa vigilance puisque, actuellement, des postes stratégiques sont confiés à des ressources externes. Il doit voir quels gestes doivent être posés afin de permettre aux ministères et organismes publics de maintenir une expertise particulièrement à l'égard des postes stratégiques. Deux situations parmi celles que nous avons observées sont pour le moins préoccupantes :

- Le fournisseur a eu la responsabilité d'instaurer et d'appliquer le processus d'assurance qualité à l'égard de ses propres travaux.
- La réalisation ou la validation des plans d'affaires visant les changements technologiques majeurs ont été confiées à des ressources externes. Puisque les plans de ce type concernent des éléments clés demandant une connaissance approfondie du secteur d'activité de l'entité, les travaux y afférents auraient dû être effectués par des ressources internes.

Évaluation des processus de gestion contractuelle

105 L'évaluation des processus de gestion contractuelle permet de vérifier, entre autres, qu'ils favorisent l'atteinte des principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, comme la transparence, le traitement intègre et équitable des fournisseurs ainsi que la bonne utilisation des fonds publics. À la lumière des résultats de cette évaluation, il importe de rectifier le tir, s'il y a lieu.

106 Le SCT n'a pas réalisé de travaux suffisants ayant pour objet d'apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

107 Des travaux supplémentaires auraient permis de détecter que les processus pour encadrer la gestion contractuelle ne sont pas efficaces, comme en font foi les lacunes mentionnées précédemment.

Respect du cadre normatif

108 En ce qui a trait au respect du cadre normatif, le travail du SCT consiste à apprécier si les pratiques des ministères et organismes publics sont conformes à la réglementation, à aviser les entités des manquements observés et à détecter les situations problématiques afin de proposer des modifications au cadre normatif, s'il y a lieu.

109 Concernant 2008-2009 (octobre à mars), 2009-2010 et 2010-2011, le SCT a réalisé des travaux en se fondant principalement sur les informations reçues des ministères et organismes publics et sur celles publiées dans le système électronique d'appel d'offres. Ces travaux ont donné lieu à un rapport distinct. Voici un sommaire des constats se rapportant aux activités menées en 2010-2011 :

- À l'égard de l'obligation faite au plus haut dirigeant de l'entité de produire une déclaration attestant la fiabilité des données et des contrôles mis en place pour assurer la conformité avec le cadre normatif en gestion contractuelle, le SCT a obtenu une déclaration écrite à cet effet de tous les ministères et organismes publics.
- Pour les situations nécessitant qu'une autorisation du plus haut dirigeant de l'entité lui soit transmise (comme la qualification d'un seul soumissionnaire au terme d'un appel d'offres ou la modification d'un contrat entraînant une hausse de plus de 10 % de sa valeur initiale), le SCT a noté des lacunes par rapport aux justifications invoquées ou aux délais à observer relativement à la signature de l'autorisation.
- En ce qui a trait aux données publiées dans le système électronique d'appel d'offres, le SCT a repéré des problèmes quant au respect du délai de publication, aux renseignements et à l'exactitude de l'information (par exemple, erreur relative à la catégorie du contrat).

110 Notons que les rapports visant les activités de 2008-2009 (octobre à mars) et celles de 2009-2010 signalaient des lacunes similaires.

111 Bien que le rapport pour 2010-2011 donne de l'information sur la conformité à l'égard de certaines exigences, nous considérons qu'il est perfectible.

112 Voici des éléments d'amélioration :

- Le SCT n'a pas l'assurance que les données qu'il utilise sont intégrales et exactes. En effet, le SCT ne s'assure pas de la validité des informations déclarées par les entités. D'ailleurs, nous avons relevé des situations où

il y avait divergence entre l'information détenue par l'entité sur place et celle communiquée au SCT. Par exemple, pour quatre cas, la conformité ou la qualification d'une seule soumission ne lui avait pas été signalée.

- Certains aspects du cadre normatif ne sont pas traités. Notamment, le SCT ne fait aucune analyse en ce qui a trait aux règles relatives aux documents d'appel d'offres, aux comités de sélection et aux modes d'évaluation des soumissions.
- Les lacunes observées par le SCT n'ont pas été systématiquement transmises aux entités concernées.

Reddition de comptes

113 Compte tenu des sommes importantes qui sont engagées, sur une base récurrente, pour obtenir des services professionnels auprès du secteur privé et des enjeux associés à la sous-traitance en matière de traitement de l'information, le SCT doit fournir une information adéquate aux fins de sa reddition de comptes.

114 À cet égard, le SCT présente chaque année au Conseil du trésor un rapport livrant les résultats de ses travaux sur l'évaluation du respect du cadre normatif. Les rapports pour 2008-2009 (octobre à mars) et 2009-2010 ont été déposés au Conseil du trésor en décembre 2011, tandis que celui ayant trait à l'exercice 2010-2011 n'a pas encore été déposé.

115 Par ailleurs, le SCT produit annuellement un autre rapport contenant plusieurs statistiques sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction. Les rapports pour 2008-2009 et 2009-2010 ont été rendus publics en décembre 2011 ; quant à celui ayant trait à 2010-2011, il n'est toujours pas publié.

116 Puisque le suivi du SCT à l'égard des processus donnant lieu à l'attribution des contrats pourrait être amélioré et compte tenu des lacunes observées, la reddition de comptes du SCT ne saurait être qualifiée de satisfaisante.

Recommandations

117 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat.

14 **Poursuivre sa vigilance à l'égard des postes stratégiques afin que les ministères et organismes publics confient ces postes à des ressources internes.**

15 **Évaluer les processus d'acquisition concernés ainsi que proposer et prendre des mesures pour corriger les faiblesses détectées, le cas échéant.**

16 **Améliorer son suivi concernant l'évaluation du respect du cadre normatif.**

17 **Parfaire sa reddition de comptes.**

2.3 Conclusion

118 En 2009-2010 et en 2010-2011, les ministères et organismes publics (les établissements des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ne sont pas inclus) ont attribué des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information totalisant plus de 500 millions de dollars par année. En raison de l'ampleur des sommes visées, il est important que celles-ci soient gérées selon les principes d'une saine gestion.

119 Or, notre examen des 38 contrats sélectionnés (totalisant quant à eux 271 millions de dollars) a fait ressortir plusieurs lacunes qui soulèvent des préoccupations à l'égard de l'utilisation judicieuse des fonds publics et du traitement équitable des fournisseurs. Voici un sommaire de ces lacunes :

- définition du besoin mal ou non documentée ;
- fournisseur assumant une faible part du risque financier ;
- faible concurrence ;
- neutralité du comité de sélection susceptible d'amélioration ;
- poursuite fréquente des travaux avec le même fournisseur à la suite d'un appel d'offres public ;
- exécution de travaux non prévus dans le contrat ;
- facturation à des taux supérieurs à ceux spécifiés dans le contrat ;
- non-respect du personnel désigné ;
- absence d'évaluation des fournisseurs.

120 Par ailleurs, en raison de son rôle central dans la gestion des contrats, le SCT pourrait être plus proactif afin d'exercer un meilleur suivi des processus menant à l'attribution des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Dans l'ensemble, le CSPQ est d'accord pour mettre en œuvre les recommandations du rapport du Vérificateur général. D'ailleurs, au cours de la dernière année, le CSPQ a été proactif en créant le Bureau de suivi des contrats et des projets et a mis en place plusieurs mesures, notamment un cadre de gestion et de suivi des contrats de services. Il poursuivra ses démarches pour assurer sa rigueur et renforcer son rôle de leader en matière d'attribution, de gestion et de suivi des contrats.

« Par ailleurs, le Vérificateur général mentionne que la neutralité des comités de sélection pourrait être améliorée. À cet effet, les bonnes pratiques en matière de constitution et de fonctionnement d'un comité de sélection permettent qu'un membre expert soit présent lorsque l'analyse des soumissions par une telle ressource est nécessaire. Ce membre expert peut provenir de l'unité responsable de la réalisation des travaux et, dans ces situations, il peut apporter une valeur ajoutée à la composition du comité lorsque les services requis sont de nature spécialisée. À cet égard, le CSPQ s'assurera de documenter et de justifier adéquatement les situations où une ressource de l'unité responsable de la réalisation des travaux doit être membre du comité de sélection.

« En conclusion, nous tenons à souligner que nous avons déjà entrepris des actions structurantes afin de renforcer nos pratiques en matière de gestion contractuelle. »

Commentaires de Revenu Québec

« D'emblée, Revenu Québec accueille positivement les recommandations du Vérificateur général, qui ciblent de bonnes pratiques de gestion dans le cadre d'octroi de contrats de services professionnels. À cet égard, des mesures seront prises pour renforcer les façons de faire et d'en assurer un suivi. Également, il soulève que Revenu Québec a respecté la règlementation. Soulignons que, pour les huit contrats examinés dans le cadre de ce rapport de vérification, tous ont fait l'objet d'appels d'offres publics. Les contrats qui sont pratiquement terminés n'ont pas occasionné de dépassement de coûts et les services ont été livrés à temps.

« Par ailleurs, il faut rappeler que Revenu Québec gère un parc informatique important et doit à chaque année développer et entretenir divers systèmes informatiques pour répondre aux exigences législatives. À chaque discours sur

le budget, nous devons prendre en charge ces nouvelles mesures, qui occasionnent des modifications systémiques généralement importantes, et ce, dans des délais serrés. Il va sans dire que ces types de contrats ne peuvent être octroyés sur une définition précise de besoin. Nous devons recourir à des ressources externes compte tenu de l'ampleur des travaux et des exigences législatives. À cet effet, l'organisation s'est dotée d'une stratégie qui prévoit l'implication de ses ressources internes pour la réalisation des contrats octroyés à des firmes externes. Les appels d'offres comportent des critères sur la capacité de livraison d'équipes mixtes, internes et externes. Revenu Québec verra à documenter ces situations.

« Revenu Québec se conforme aux saines pratiques en recourant à l'utilisation du taux journalier lorsque requis. Le type de rémunération se détermine en fonction de la possibilité de définir les besoins de services au moment de produire l'appel d'offres. Dans plusieurs situations, le contexte des courts délais pour initier un processus d'appel d'offres et la complexité des systèmes à livrer viennent expliquer l'application d'un taux journalier. Somme toute, il n'y a généralement pas de dépassement de coûts, et lorsque la situation le permettra, l'utilisation du forfait sera envisagée.

« Revenu Québec estime satisfaisant le nombre de soumissions reçues de fournisseurs pour ses appels d'offres compte tenu, d'une part, de la nature, de l'ampleur et des délais de réalisation des projets et, d'autre part, du contexte particulier qui caractérise le marché de la ville de Québec, soit le nombre peu élevé de grandes firmes spécialisées ayant des capacités de réalisation suffisantes. Aussi, l'expérience démontre que les fournisseurs localisés dans d'autres grandes villes facturent à des taux beaucoup plus élevés et ne répondent habituellement pas à ces appels d'offres. Par ailleurs, le Vérificateur général souligne qu'une saine pratique consiste à diminuer la taille des contrats. Dans le contexte de Revenu Québec, cette pratique entraînerait des risques de ne pas livrer les services dans les délais et d'augmenter les coûts. Nous entendons procéder à l'examen de l'écart entre le nombre d'organisations ayant demandé les documents d'appels d'offres et le nombre de soumissions reçues afin d'identifier les raisons et de favoriser la réception du plus grand nombre de soumissions conformes et acceptables.

« Revenu Québec entend dorénavant documenter davantage ses analyses des écarts constatés entre le montant des coûts estimés et celui de la soumission retenue ainsi que les écarts entre les différents soumissionnaires, jugés conformes et acceptables, pour un même contrat afin d'améliorer le processus d'estimation des coûts. Par ailleurs, bien que les écarts entre les firmes puissent être analysés, il est impossible de faire abstraction du fait que les fournisseurs développent des stratégies et des tactiques d'affaires afin de percer un marché ou d'augmenter le volume des affaires avec leurs clients actuels. Ces stratégies ne sont évidemment pas dévoilées et elles ne peuvent qu'être déduites lors de l'ouverture des soumissions. Les modèles d'affaires varient d'un fournisseur à l'autre et évoluent continuellement.

« La recommandation portant sur l'amélioration de la neutralité des comités de sélection s'appuie sur un document du Secrétariat du Conseil du trésor, qui fait état qu'il n'est pas recommandé que la personne responsable du projet siège sur

le comité, sauf lorsque l'expertise recherchée est de niveau très spécialisé. Revenu Québec applique cette directive et estime que la majorité des contrats octroyés nécessitait la présence du chargé de projet, considérant la nature et la spécificité des contrats. Par ailleurs, soulignons que nous nous conformons aussi aux autres règles prévues en vue d'assurer l'indépendance de ces comités : notamment en effectuant une rotation des membres, en offrant une formation à ceux-ci ainsi qu'en obtenant un engagement solennel du secrétaire de comité de sélection. Revenu Québec demeurera vigilant quant au respect des règles et donnera suite à la recommandation.

« Comme souligné par le Vérificateur général, la poursuite des travaux avec le même fournisseur fait suite à un appel d'offres public, ce qui en soi est une pratique qui assure un traitement équitable. Toutefois, Revenu Québec procèdera à une analyse afin d'évaluer ces situations.

« Revenu Québec renforcera son suivi des contrats octroyés concernant les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires. Des mesures seront mises en place afin de mieux documenter les décisions prises lors de l'octroi du contrat et tout au long de la période couverte par celui-ci, notamment lors de modifications de personnel désigné. Soulignons qu'il n'y a pas eu de dépassement de coûts pour les contrats qui sont presque terminés et que la portée des travaux ainsi que les demandes de changements ont toujours été autorisées. De plus, nous intégrons au contrat et appliquons de plus en plus une clause de pénalité à l'égard du personnel désigné ne correspondant pas aux exigences stipulées. Des évaluations des fournisseurs seront réalisées en fonction de l'importance relative des contrats dans un esprit d'amélioration du processus d'octroi de contrats liés au traitement de l'information. Enfin, Revenu Québec s'assure qu'un fournisseur qui a participé à la rédaction de l'appel d'offres ne puisse soumissionner sur ce contrat. Des mesures d'amélioration du processus seront examinées.

« Revenu Québec mettra en œuvre dans les meilleurs délais son plan d'action afin de répondre aux recommandations du Vérificateur général. »

Commentaires de la Régie des rentes du Québec

« La Régie tient à rappeler que ses pratiques de gestion sont conformes à la Loi, aux règlements et à la Politique de gestion contractuelle des organismes publics. D'ailleurs, les travaux du Vérificateur général du Québec effectués à la Régie le confirment. Quant à ses modes de fonctionnement en matière de recours aux ressources informationnelles, ils sont inspirés des meilleures pratiques reconnues en ce domaine et répondent à des choix organisationnels fondamentaux.

« La Régie aurait apprécié que le rapport tienne davantage compte de ses pratiques de gestion et des conditions actuelles du marché en technologies de l'information marquées par une rareté sans précédent en ressources humaines.

« La Régie a choisi de conserver à l'interne la gestion des travaux de développement des systèmes. Elle en conserve ainsi la maîtrise d'œuvre et s'assure d'une évolution ordonnée de ceux-ci. Elle identifie, dès le début d'un projet, les ressources internes qui y seront assignées en fonction de la portée et des risques inhérents des travaux en cause. En 2012, 43 % des efforts prévus pour réaliser le portefeuille de projet ont été confiés aux ressources internes.

« Enfin, la Régie réalise ses projets en mode matriciel pour tirer profit des expertises des unités administratives et pour se coller à son modèle d'architecture des systèmes. Les travaux des projets sont ainsi réalisés par les unités administratives permanentes qui interviennent donc simultanément sur plusieurs projets.

« Les approches choisies pour recourir à des fournisseurs externes sont conséquentes à ce modèle. Les appels d'offres sont rarement associés aux besoins d'un projet en particulier. Ils couvrent à la fois les besoins en ressources externes requis par les projets et pour le remplacement des ressources internes affectées aux projets dans les activités de continuité. Les besoins sont alors déterminés en fonction de la nature des travaux à exécuter, de la charge de travail et des échéanciers de réalisation. Leur évaluation est supportée par les plans de travail annuels des secteurs concernés.

« **Définition du besoin et estimation des coûts.** La Régie définit ses besoins avant l'élaboration de chaque appel d'offres. En accord avec son mode de fonctionnement présenté précédemment, les besoins sont évalués en fonction de la charge de travail et les besoins additionnels en ressources externes sont précisés en fonction des planifications des différentes unités, dont chacune est responsable d'un certain nombre de spécialités en technologies de l'information. Ce mode de fonctionnement permet de répondre aux besoins de l'organisation. Les coûts sont quant à eux estimés en tenant compte de son historique et des taux en vigueur sur le marché.

« La Régie se rend toutefois compte que la documentation actuelle rend difficile la vérification de l'adéquation des appels d'offres avec les planifications des différents secteurs et verra à l'avenir à mieux documenter et conserver ces éléments.

« **Analyse des options.** C'est lors de la conception d'un projet que la Régie analyse les différentes options et détermine la meilleure solution pour répondre aux besoins exprimés : le développement à l'interne, l'acquisition de progiciels ou le recours à des partenaires ou fournisseurs de services. Ces choix sont documentés au fil de la réalisation de ces travaux. La solution retenue conditionne le besoin en ressources, lequel est comblé en fonction d'une stratégie établie de maintien de la maîtrise d'œuvre par les ressources internes et de recours aux services professionnels pour des expertises pointues, des expertises qui ne seront pas nécessaires en permanence ou pour des surcharges temporaires de travail observées généralement dans le développement des projets.

« **Préparation de l'appel d'offres.** À la Régie, le mode en taux journalier est favorisé par rapport au mode forfaitaire. Le taux journalier sert bien la Régie dans sa stratégie de maintien de la maîtrise d'œuvre et dans un contexte de

développement des projets en mode matriciel. À travers ce choix, la Régie est consciente de la part relativement faible de risques reposant sur la responsabilité des fournisseurs ; mais elle estime encore plus grand le risque de perte de la maîtrise d'œuvre sur l'évolution ordonnée de son patrimoine en systèmes d'information dont la valeur de remplacement excède 300 millions de dollars et dont l'importance est absolument critique pour rendre sa prestation de services comme attendu.

« Malgré cela, la Régie est ouverte au mode forfaitaire quand le contexte s'y prête. Dans le contexte actuel de rareté des ressources humaines et de perte d'expertises due aux départs à la retraite, ce mode devra de plus en plus être envisagé, tout en limitant les risques associés à une perte potentielle de la maîtrise d'œuvre.

« **Sollicitation des fournisseurs.** La Régie est préoccupée par le faible taux de soumissions reçues. À cet effet, elle a déjà pris des mesures pour favoriser la libre concurrence en découpant davantage ses appels d'offres de manière à réduire la valeur des contrats tout en visant à garder un équilibre entre le nombre et l'envergure de ses contrats. Cependant, la Régie constate la difficulté des fournisseurs à disposer des expertises requises et à rencontrer les critères de qualité requis en raison des conditions du marché. Elle constate les écarts entre les montants estimés aux contrats et ceux présentés aux soumissions et en tient compte pour raffiner ses estimations ultérieures. La Régie entend continuer à explorer les différentes avenues afin de profiter pleinement du libre jeu de la concurrence.

« **Sélection du fournisseur.** La Régie respecte en tout temps la règlementation et les directives en vigueur du Conseil du trésor. Dans les pratiques de gestion de la Régie, la présence d'une personne possédant une expertise de l'unité concernée est jugée importante pour assurer une compréhension exacte du contexte et des besoins et elle justifiera ce choix à l'avenir. Cependant, on évite qu'il y ait des liens hiérarchiques entre les membres. Dans tous les cas, le secrétaire du comité de sélection provient du Service des ressources matérielles et il s'assure qu'en tout temps, l'indépendance et le bon fonctionnement du comité soient respectés.

« **Établissement du contrat.** Lorsque la Régie doit procéder à un appel d'offres pour la poursuite de travaux, elle refait au préalable une analyse des besoins en fonction des travaux futurs à réaliser, lesquels peuvent varier sensiblement par rapport au contrat précédent. La Régie s'assure par ailleurs, de par son processus de sélection, d'un traitement équitable de tous les fournisseurs.

« **Suivi des contrats.** Les travaux visés ainsi que les profils requis sont décrits dans l'appel d'offres et sont en fonction du plan de travail de chacun des secteurs responsables. Les ressources externes travaillent sous la supervision des chefs d'équipe de la Régie qui déterminent les travaux à réaliser et suivent les réalisations. Lors des demandes de ressources faites aux fournisseurs en cours de contrat, le gestionnaire responsable informe le fournisseur du profil de ressource requis ainsi que des principales tâches à réaliser, mais le résultat de ces discussions n'est pas toujours conservé. La Régie entend revoir cette façon

de faire afin de mieux conserver la documentation adéquate relative aux demandes.

« En regard de la rémunération de certaines ressources à des taux supérieurs à ceux prévus au contrat, il est important de noter que cela a été occasionné soit par des nouveaux besoins qui se sont ajoutés en cours de mandat ou soit par des modifications des besoins survenues en cours des travaux. Ces situations sont permises par les clauses des contrats signés avec les fournisseurs. Par ailleurs, ces changements représentent en moyenne 5 % de la valeur des cinq contrats concernés et ils n'ont occasionné aucun dépassement au montant total de ces contrats. Finalement, tous les cas de dépassement avaient été justifiés et autorisés au préalable par les gestionnaires responsables des contrats en question. Toutefois, afin de mieux encadrer et documenter ces situations particulières, la Régie mettra en place des mesures de contrôles additionnelles.

« Quant au personnel désigné, la Régie s'assure toujours de l'équivalence des compétences des ressources de remplacement. Dans ces cas, elle exige l'équivalent de 5 jours de travail non rémunérés pour prise de connaissance. La Régie verra à conserver la documentation associée à ces changements et à prévoir à ses contrats la clause de pénalité recommandée par le SCT.

« **Évaluation des fournisseurs.** Pour ce qui est de l'évaluation des fournisseurs, la Régie tient à souligner qu'elle respecte en tout temps la règlementation et les directives en vigueur du Conseil du trésor, à savoir d'évaluer seulement les fournisseurs pour lesquels le rendement a été insatisfaisant. Lorsque les intentions énoncées dans la politique-cadre sur la gestion des RI [ressources informationnelles] feront l'objet de nouvelles règlementations, la Régie ajustera son processus en conséquence.

« En conclusion, la Régie rappelle que ses pratiques sont en tous points conformes à la Loi, aux règlements et à la Politique de gestion contractuelle des organismes publics. Elle reconnait cependant qu'elle peut encore améliorer ses pratiques et dans cet esprit, elle endosse les recommandations du rapport. Des travaux sont déjà en cours en ce sens, particulièrement dans la formalisation de la documentation des différents points soulevés par le rapport. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat accueille favorablement le rapport du Vérificateur général. Il désire toutefois rappeler ses différentes interventions, au cours des dernières années, pour une gouvernance et une gestion améliorées des ressources informationnelles.

« Des actions structurantes étaient mises de l'avant : par l'adoption, en juin 2011, de la *Loi sur la mise en œuvre et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* ; par l'actualisation, en mars 2012, de la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* mise de l'avant en décembre 2010 ; et par l'établissement

de Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles adoptées le 31 juillet dernier. Ce cadre de gestion témoigne, sous bien des facettes, de la préoccupation gouvernementale à l'égard de l'optimisation des ressources.

« Un des objectifs poursuivis par la politique-cadre vise spécifiquement l'optimisation de la gestion de l'expertise et du savoir-faire par le maintien et le développement de ressources humaines de qualité et par l'encadrement du recours aux ressources externes.

« Rappelons que le Secrétariat ne peut se substituer aux ministères et organismes, ces derniers demeurent imputables des activités et projets qu'ils mettent de l'avant. Il s'engage toutefois à poursuivre la promotion des meilleures pratiques auprès de ces derniers afin de contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis à l'égard de l'optimisation des ressources.

« Le Secrétariat a par ailleurs effectué divers travaux au cours des dernières années afin d'évaluer les processus d'acquisition des contrats de services liés au traitement de l'information. Les principes fondamentaux de cette loi visent notamment une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

« Malgré que le cadre normatif en gestion contractuelle soit récent, de nombreuses propositions, modifications, études et analyses pour améliorer celui-ci ont été réalisées par le Secrétariat depuis son entrée en vigueur. Considérant le contexte des marchés publics qui prévaut actuellement au Québec, le Secrétariat entend poursuivre ses travaux afin de demeurer proactif en matière de gestion contractuelle, dont notamment à l'égard des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

« Le *Projet de Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (PL n° 1), déposé à l'Assemblée nationale le 1er novembre 2012, en témoigne bien. Il présente plusieurs modifications législatives importantes concernant les contrats des organismes publics, qui ont pour principal objectif de renforcer les conditions de probité des entreprises qui font affaire avec l'État. En vertu de ces nouvelles conditions, une entreprise désirant faire affaire avec l'État devra obtenir une autorisation de contracter de l'Autorité des marchés financiers, si elle démontre le niveau d'intégrité nécessaire pour se mériter la confiance du public. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Exemple de calcul du montant d'une soumission (rémunération basée sur des taux journaliers)

Annexe 3 Exemple de calcul du prix ajusté des soumissions (méthode du prix ajusté)

Annexe 4 Valeur des contrats accordés aux principaux fournisseurs par les entités vérifiées (2009-2010 et 2010-2011)

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec	RRQ	Régie des rentes du Québec
RQ	Revenu Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics* ainsi que nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les entités vérifiées gèrent les processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information conformément au cadre normatif en gestion contractuelle en vigueur et aux saines pratiques de gestion.	▪ Les directives internes respectent le cadre normatif. ▪ L'évaluation rigoureuse du besoin est effectuée (description, durée, expérience et connaissances requises) et les options possibles sont analysées adéquatement (ressources internes, ressources externes et coûts des options). ▪ L'estimation des coûts et l'échéancier sont établis de façon rigoureuse. ▪ La sollicitation des fournisseurs respecte le cadre normatif et favorise l'obtention de plusieurs soumissions. ▪ La sélection des fournisseurs est effectuée selon les moyens d'évaluation préconisés par le cadre normatif. ▪ Le contrat est complet et signé avant le début des travaux et les écarts importants entre le montant estimé à l'égard du contrat et la valeur de ce dernier avant la signature sont expliqués et approuvés par les autorités compétentes. ▪ L'attribution des contrats est approuvée par les autorités compétentes. ▪ La pertinence des modifications apportées aux contrats est démontrée et celles-ci sont approuvées en temps opportun par les autorités compétentes. ▪ Le suivi des contrats est effectué dans le but de s'assurer, notamment, de la réalisation du contrat par le personnel désigné dans l'offre de services, du respect de l'échéancier et du prix, de l'exactitude de la facturation et de l'évaluation du rendement des fournisseurs. ▪ La reddition de comptes exigée par le Conseil du trésor est complète et fournie en temps opportun.
S'assurer que le SCT exerce un suivi approprié des processus de gestion contractuelle pour les services professionnels liés au traitement de l'information.	▪ L'analyse du respect du cadre normatif par les entités est effectuée. ▪ L'information fiable et pertinente est obtenue au moment opportun de la part des entités. ▪ La reddition de comptes du Secrétariat relative aux contrats attribués est produite en temps opportun. ▪ L'évaluation des processus de gestion contractuelle est faite afin de s'assurer que ces derniers favorisent la saine utilisation des fonds publics dans le respect des principes du cadre normatif.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information qui sont accordés par les ministères et les organismes publics. Pour mener à bien nos travaux, nous avons examiné divers documents et nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants des entités vérifiées.

Entre autres, nous avons vérifié l'encadrement et la reddition de comptes effectués par le SCT. Nous voulions évaluer la contribution de celui-ci à l'atteinte d'une bonne gestion à l'égard des activités concernées. Nous avons également examiné comment s'effectuent les acquisitions de services professionnels liés au traitement de l'information en scrutant les dossiers d'un certain nombre de contrats accordés par trois entités : le Centre de services partagés du Québec, Revenu Québec et la Régie des Rentes du Québec.

Ces trois entités ont été retenues parce qu'elles comptent parmi les plus importants donneurs d'ouvrage gouvernementaux pour ce qui est des contrats visés. En 2009-2010 et en 2010-2011, elles ont accordé des contrats de cet ordre totalisant plus de 478 millions de dollars, soit environ 45 % de ceux attribués par l'ensemble des ministères et organismes publics. De plus, nous nous sommes intéressés aux contrats de 100 000 dollars et plus parce qu'ils représentent la quasi-totalité de la valeur des contrats attribués par ces entités pour ce type de dépense, comme en fait foi le tableau 6.

Tableau 6 **Valeur des contrats accordés en 2009-2010 et en 2010-2011**

Envergure du contrat ($)	Valeur (M$)				
	CSPQ	RQ	RRQ	Total (entités vérifiées)	Total (ensemble des ministères et organismes publics)
De 25 000 à 99 999	0,7	4,0	0,8	**5,5**	**40,6**
100 000 et plus	269,0	150,8	53,1	**472,9**	**1 032,5**
Total	**269,7**	**154,8**	**53,9**	**478,4**	**1 073,1**

En tout, nous avons examiné 38 contrats. Le tableau 7 présente leur répartition par entités vérifiées et leur valeur.

Tableau 7 **Contrats de 100 000 dollars et plus accordés en 2009-2010 et en 2010-2011**

	Sélectionnés aux fins de la vérification		Accordés par l'entité	
	N^bre	Valeur (M$)	N^bre	Valeur (M$)
CSPQ[1]	15	153,2	71	269,0
RQ	8	86,1	40	150,8
RRQ	15	31,7	27	53,1
Total	**38**	**271,0**	**138**	**472,9**

1. Les contrats relatifs à cette entité comprennent deux contrats (valeur totale de 10 millions de dollars) attribués en 2011-2012 à la suite d'autant d'appels d'offres, lesquels ont été lancés pour remplacer un appel d'offres annulé en 2010-2011.

Par ailleurs, nous n'avons aucunement cherché à évaluer la compétence des fournisseurs ni la qualité des travaux réalisés par ceux-ci. Aucun commentaire formulé dans ce rapport ne doit être compris comme une critique à cet égard.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2011 à septembre 2012. Ils ont porté surtout sur les exercices 2009-2010 et 2010-2011. Toutefois, certains commentaires pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Exemple de calcul du montant d'une soumission (rémunération basée sur des taux journaliers)

	Informations figurant dans les documents d'appel d'offres de l'entité	Informations figurant dans la soumission du fournisseur	
Type de profil[1]	**Estimation du nombre de journées de travail**	**Taux journalier ($)**	**Montant par profil ($)**
A	500	625	**312 500**
B	550	600	**330 000**
C	700	500	**350 000**
D	600	625	**375 000**
E	1 000	600	**600 000**
F	400	550	**220 000**
Montant total			**2 187 500**

1. Pour chaque profil, il y a des exigences définies dans l'appel d'offres à l'égard des compétences et de l'expérience.

Annexe 3 Exemple de calcul du prix ajusté des soumissions (méthode du prix ajusté)

Le comité de sélection évalue les soumissions conformes à l'aide des critères établis dans les documents d'appel d'offres. Une note de 70 % est nécessaire pour qu'une soumission soit jugée acceptable.

Le fournisseur qui est retenu parmi ceux dont les soumissions ont été jugées acceptables est celui qui a soumis le prix ajusté le plus bas. La note obtenue et le montant inscrit dans la soumission entrent en ligne de compte pour calculer le prix ajusté. Signalons que le calcul sert uniquement à déterminer la soumission retenue et que le montant apparaissant dans le contrat est le prix figurant dans la soumission.

Le prix ajusté est établi selon une formule incluse dans le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*. Pour effectuer ce calcul, l'entité doit fixer dans les documents d'appel d'offres un paramètre K (exprimé en pourcentage). Ce paramètre signifie ce que l'entité est prête à payer de plus pour passer d'une soumission de 70 points à une soumission de 100 points. Ce paramètre ne peut être inférieur à 15 % ni excéder 30 %. Voici un exemple de calcul du prix ajusté de trois soumissions dont la note concernant le niveau de qualité varie de 70 à 100 points.

	Soumission 1	Soumission 2	Soumission 3
Note relative au niveau de qualité	70	100	100
Prix figurant dans les soumissions acceptables	1 000 000 $	1 200 000 $	1 100 000 $
Paramètre K	20 %	20 %	20 %
Coefficient d'ajustement pour la qualité $1 + K \frac{(\text{note pour la qualité} - 70)}{30}$	1,0	1,2	1,2
Prix ajusté $\frac{\text{Prix soumis}}{\text{Coefficient d'ajustement pour la qualité}}$	1 000 000 $	1 000 000 $	916 667 $

Annexe 4 Valeur des contrats accordés aux principaux fournisseurs par les entités vérifiées (2009-2010 et 2010-2011)

	Valeur (M $)			
	CSPQ	**RQ**	**RRQ**	**Total**
Groupe LGS inc.	84,8	45,5	–	**130,3**
Conseillers en gestion et informatique CGI inc.	45,1	36,9	16,1	**98,1**
DMR, une division de Fujitsu Conseil (Canada) inc.	29,5	42,9	8,9	**81,3**
Sinapse Interventions Stratégiques inc.	40,0	0,3	1,3	**41,6**
R3D conseil inc.	30,0	0,1	–	**30,1**
Nurun inc.	3,0	5,5	7,9	**16,4**
Services Conseils Systématix inc.	–	12,4	–	**12,4**
Technoconseil Tc inc.	5,0	2,7	2,8	**10,5**
La Société Conseil Lambda inc.	6,8	0,2	3,5	**10,5**
IBM Canada inc.	9,4	–	–	**9,4**
CMI Groupe Conseil	–	3,7	3,3	**7,0**
GDG Informatique et Gestion inc.	–	–	5,6	**5,6**
Total	**253,6**	**150,2**	**49,4**	**453,2**
Valeur de tous les contrats accordés	**269,7**	**154,8**	**53,9**	**478,4**
Pourcentage	**94,0**	**97,1**	**91,8**	**94,8**

Source : Documentation des entités.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE
6

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Interventions en matière d'habitation

Société d'habitation du Québec
Office municipal d'habitation de Montréal

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur les interventions en matière d'habitation. La vérification initiale a été menée auprès de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) en 2009, à la suite de l'audition du président-directeur général de la SHQ et du directeur général de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM).

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur 13 des 22 recommandations que nous avions formulées en 2008-2009. Nous avons choisi celles qui traitent des ententes concernant le programme Habitations à loyer modique (HLM), de la surveillance et de la gestion du parc de HLM ainsi que de la mesure de la performance de la SHQ. De plus, nous avons effectué le suivi de la recommandation que la CAP avait adressée à la SHQ ainsi que de celle formulée à l'OMHM.

La vérification initiale avait pour objectif de nous assurer que la SHQ gérait adéquatement ses interventions en matière d'habitation. Nous voulions également vérifier qu'elle gérait le parc d'habitations à loyer modique de manière à préserver ces actifs, et ce, avec un souci d'économie. Enfin, nous voulions voir si elle mesurait la performance de ses activités et si elle en rendait compte.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure que 5 des 13 recommandations (38 %) ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau 1 détaille les résultats. Les progrès ont aussi été jugés satisfaisants pour les 2 recommandations formulées par la CAP (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Des progrès notables ont été enregistrés au sujet de la recommandation portant sur la mesure de la performance et de quatre recommandations relatives à la surveillance. Pour les programmes de la catégorie Aide au logement social, les travaux de vérification réalisés par les conseillers en gestion sont mieux encadrés et la SHQ a évalué l'ampleur des problèmes relatifs au sujet des règles applicables. De plus, relativement aux programmes de la catégorie Aide au logement abordable, la SHQ a précisé l'expression « revenu modeste » et elle a déterminé les raisons pour lesquelles des organismes ont de la difficulté à louer les logements.

Progrès insatisfaisants. La SHQ devra déployer des efforts additionnels au regard des ententes concernant le programme Habitations à loyer modique et de la gestion du parc de HLM. En outre, elle devra respecter une exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, soit vérifier les organismes qui participent aux programmes de la catégorie Aide au logement social tous les cinq ans. Elle devra aussi améliorer les contrôles concernant la sélection des locataires lors de la mise en œuvre des projets associés à la catégorie Aide au logement abordable et le suivi financier de ces projets pour détecter les organismes qui ont une situation financière précaire.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique		
Élaborer des scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral au programme Habitations à loyer modique.		√
Surveillance		
Aide au logement social		
Respecter l'exigence de la Société canadienne d'hypothèques et de logement selon laquelle tous les organismes qui gèrent des habitations à loyer modique et ceux qui gèrent des logements du programme Supplément au loyer sont vérifiés sur un cycle de cinq ans.		√
Améliorer l'encadrement des travaux de vérification réalisés par les conseillers en gestion et prévoir des mécanismes pour assurer leur indépendance.	√	
Effectuer une analyse sur le respect des règles du règlement sur l'attribution des logements et de celui sur les conditions de location afin d'évaluer l'ampleur des problèmes et de les relativiser par rapport à l'ensemble des règles applicables.	√	
Aide au logement abordable		
Préciser ce qu'elle entend par « revenu modeste ».	√	
Améliorer les contrôles pour s'assurer que la sélection des locataires respecte la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et lors du départ d'un locataire.		√
Déterminer les raisons pour lesquelles des organismes ont de la difficulté à louer les logements et de mettre en place les correctifs nécessaires.	√	
Améliorer le suivi financier des projets, ce qui permettrait de détecter les organismes qui ont une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage.		√
Gestion du parc d'habitations à loyer modique		
Connaissance du parc d'habitations		
Améliorer ses connaissances quant au parc d'habitations afin d'établir une bonne planification, c'est-à-dire allouer les budgets aux bons endroits et au moment opportun.		√
Planification et suivi des interventions		
Établir une stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues.		√
Effectuer un suivi à l'égard de l'entretien préventif.		√
Attribution des contrats		
S'assurer que les organismes respectent l'ensemble des règles d'attribution des contrats.		√
Mesure de la performance		
Se doter d'un plan d'action annuel.	√	
Total des recommandations	**5**	**8**
Pourcentage	**38 %**	**62 %**

Notons que d'autres recommandations que nous avons formulées lors de la vérification initiale n'ont pas fait l'objet d'un suivi visant à obtenir un niveau élevé d'assurance ; l'évaluation des progrès a plutôt été effectuée par l'entité et la plausibilité des informations ainsi obtenues a été ensuite appréciée par le Vérificateur général. Les progrès ont été jugés satisfaisants pour cinq des six recommandations (83 %). Par ailleurs, trois recommandations sont caduques.

Tableau 2 **Recommandations de la Commission de l'administration publique**

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que la Société d'habitation du Québec transmette à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2010, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	√	
Que l'Office municipal d'habitation de Montréal resserre ses règles en matière d'octroi des contrats et transmette à la Commission un rapport de mise en œuvre de ces mesures au début septembre 2010.	√	
Total des recommandations	**2**	**-**
Pourcentage	**100 %**	**-**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Recommandations du Vérificateur général** 9

2.1 **Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique** 9

2.2 **Surveillance** 10

Aide au logement social

Aide au logement abordable

2.3 **Gestion du parc d'habitations à loyer modique** 13

Connaissance du parc d'habitations

Planification et suivi des interventions

Attribution des contrats

2.4 **Mesure de la performance** 15

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 16

3.1 **Recommandation à la Société d'habitation du Québec** 16

3.2 **Recommandation à l'Office municipal d'habitation de Montréal** 16

Commentaires des entités vérifiées 17

Annexe et sigles 19

Équipe

Denis Lacroix
Directeur de vérification

Amine Gharbaoui
Sylvie Lessard
Lorraine Paradis
Carole Simard
Dolorès Thibeault

1 Mise en contexte

1 La Société d'habitation du Québec (SHQ) est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de divers programmes d'aide dans le domaine de l'habitation. Ces programmes visent principalement à aider des ménages à revenu faible ou modeste ainsi que des ménages dans lesquels une personne éprouve des besoins particuliers, soit qu'elle souffre d'un handicap, qu'elle est sans logis ou qu'elle est victime de violence. La SHQ travaille avec divers partenaires, notamment des offices d'habitation, des organismes à but non lucratif, des coopératives d'habitation, des municipalités ainsi que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les revenus de la SHQ se sont élevés à 856 millions de dollars en 2011-2012 ; 376 millions provenaient des contributions versées par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de la SCHL.

2 Lors de la vérification initiale, nous avons réalisé des travaux auprès de la SHQ afin d'apprécier si elle gérait adéquatement ses interventions en matière d'habitation ainsi que le parc d'habitations à loyer modique. Nous voulions aussi nous assurer qu'elle mesurait la performance de ses activités et qu'elle en rendait compte. Nous avions examiné divers documents et recueilli des renseignements en effectuant des entrevues avec les principaux intervenants. Nous avions également analysé des dossiers dans huit organismes qui recevaient des sommes de la SHQ, dont l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM). Les résultats de ces travaux ont été publiés dans le chapitre 5 du tome II du Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009.

3 Dans le présent rapport, nous donnons les résultats des travaux que nous avons effectués pour apprécier les progrès réalisés par la SHQ quant à l'application de 13 des 22 recommandations que nous lui avions formulées. Nous avons choisi celles qui traitent des ententes concernant le programme Habitations à loyer modique, de la surveillance et de la gestion du parc d'habitations à loyer modique ainsi que de la mesure de la performance de ses activités.

4 Nous avons également évalué l'application des deux recommandations que la Commission de l'administration publique (CAP) a formulées, l'une à la SHQ et l'autre à l'OMHM, à la suite de l'audition du président-directeur général de la SHQ et du directeur général de l'OMHM. Ces recommandations sont colligées dans le *Vingt-troisième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2009.

5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

6 Les recommandations qui ont retenu notre attention portent sur les ententes concernant le programme Habitations à loyer modique, la surveillance, la gestion du parc d'habitations à loyer modique ainsi que la mesure de la performance.

2.1 Ententes concernant le programme Habitations à loyer modique

7 Par l'intermédiaire de différentes ententes Canada-Québec, la SCHL contribue au programme Habitations à loyer modique (HLM) ; les sommes versées équivalent en moyenne à 55 % du déficit d'exploitation. L'administration du parc de HLM est encadrée par des conventions d'exploitation qui lient la SHQ aux organismes qui gèrent les HLM, soit des offices d'habitation, des organismes à but non lucratif ainsi que des coopératives d'habitation. Le gouvernement fédéral s'engage financièrement pour la durée des ententes Canada-Québec. La fin des conventions entraîne la fin de son engagement.

Le parc de HLM est constitué de plus de 73 000 logements ; certains HLM sont publics et d'autres, privés.

8 Lors de la vérification initiale, nous notions que toutes les conventions en vigueur vont prendre fin à partir de 2011 et que, de 2011 à 2020, 31 % des conventions arriveront à échéance, ce qui touchera 17 000 logements.

9 Malgré ce fait, la SHQ n'avait pas élaboré de scénarios pour tenir compte de la diminution éventuelle de la contribution du gouvernement fédéral. Un tel exercice lui aurait permis de déterminer les gestes à accomplir, comme le fait de prioriser les réparations des immeubles pour lesquels les échéances des conventions sont les plus rapprochées. En outre, la SCHL doit approuver les travaux au préalable.

Le déficit d'entretien équivaut aux sommes nécessaires pour remettre les immeubles dans l'état où ils auraient dû être si les budgets requis pour le maintien des actifs avaient été suffisants dans le passé.

10 Rappelons qu'en 2007, le déficit d'entretien cumulé pour le parc de HLM s'élevait à 1,8 milliard de dollars selon l'estimation de la SHQ et la part du gouvernement fédéral s'établissait à 990 millions.

11 Les progrès sont jugés insatisfaisants, la Société n'ayant pas élaboré de scénarios pour tenir compte d'une diminution éventuelle de la contribution fédérale.

12 Toutefois, en juillet 2012, elle a procédé à une analyse de l'impact qu'aurait la fin des conventions. Or, cette analyse est incomplète ; par exemple, les travaux de réparation des HLM pour lesquels le financement viendra à échéance à compter de 2014 n'ont pas été évalués et, par conséquent, n'ont pu être priorisés. Cependant, la SHQ a donné les consignes nécessaires aux organismes afin que l'on donne priorité à ces travaux.

13 Par ailleurs, à la demande de la SHQ, la SCHL a autorisé en mai 2012 une prolongation de 10 ans des conventions d'exploitation arrivées à échéance en 2011. Cependant, les conventions prenant fin ultérieurement ne pourront faire l'objet d'une telle prolongation.

2.2 Surveillance

14 La SHQ administre plusieurs programmes qui ont souvent des règles propres à chacun. Afin d'en exercer la surveillance, elle a mis en place différents contrôles visant les organismes bénéficiaires. Lors de la vérification initiale, nous avions réalisé des travaux pour deux catégories de programmes, soit Aide au logement social et Aide au logement abordable. Nous avions également visité huit organismes afin de nous assurer du respect des règles.

Aide au logement social

Nombre de vérifications

15 Des lacunes relevées à l'époque, l'une concernait une exigence de la SCHL, soit que tous les organismes gérant des HLM ou des logements associés au programme Supplément au loyer doivent être vérifiés sur un cycle de 5 ans. Or, cette exigence n'était pas respectée.

16 Nous jugeons que les progrès accomplis à l'égard du nombre de vérifications auprès des organismes qui gèrent des logements sont insatisfaisants.

17 En effet, au cours des quatre derniers exercices financiers, soit du 1er avril 2008 au 31 mars 2012, la SHQ a réalisé 258 vérifications auprès d'organismes gérant des HLM, ce qui équivaut à 32 %. Ces organismes louent 72 % des logements. En 2012-2013, la Société prévoit en vérifier 63 de plus, ce qui portera le nombre d'organismes à 321 (40 %). Ces derniers fournissent 82 % des logements visés.

18 D'avril 2008 à mars 2012, la SHQ a aussi effectué 69 vérifications auprès d'organismes gérant des logements associés au programme Supplément au loyer. Elle prévoit mener une autre vérification en 2012-2013 ; elle aura ainsi visité 11 % des organismes, lesquels offrent 13 % des logements de ce type.

Travaux de vérification

19 Au moment de la vérification initiale, l'encadrement effectué par la SHQ à l'égard des travaux de vérification réalisés par les conseillers en gestion, notamment l'application uniforme des procédés de vérification, la communication aux organismes des résultats des travaux et le suivi des lacunes, comportait

des déficiences. De plus, les conseillers soutenaient les organismes et autorisaient plusieurs de leurs décisions : ils assumaient donc des tâches incompatibles avec l'indépendance qu'ils devaient avoir en tant que vérificateurs.

20 D'autre part, certaines règles afférentes au règlement sur l'attribution des logements et à celui sur les conditions de location n'étaient pas toujours respectées. D'ailleurs, les travaux de vérification effectués par le vérificateur interne recensaient les mêmes problèmes, mais l'ampleur de ces derniers n'était pas évaluée et les problèmes n'étaient pas relativisés par rapport à l'ensemble des règles applicables.

---

21 La SHQ a donné suite de manière satisfaisante à la recommandation relative à l'indépendance des conseillers en gestion et à l'encadrement des travaux qu'ils effectuent et à celle portant sur l'ampleur des problèmes relatifs au respect des règles incluses dans ces deux règlements.

---

22 En effet, la Société s'est dotée de mécanismes visant à assurer l'indépendance des conseillers en gestion et à encadrer leurs travaux de vérification.

23 De même, en 2012, elle a compilé les observations contenues dans les rapports des organismes vérifiés en fonction des règles applicables.

Aide au logement abordable

Cadre réglementaire

24 À l'époque, la SHQ n'avait pas défini ce qu'elle entendait par « revenu modeste ». Une telle définition était pourtant nécessaire, car la réglementation spécifiait qu'une partie des locataires choisis pour habiter les logements abordables devait avoir des revenus modestes.

---

25 Les progrès sont satisfaisants, la Société ayant précisé la définition de l'expression en 2010 et l'ayant fait connaître en mars 2012.

---

26 Selon elle, le revenu modeste correspond au « revenu compris entre le seuil de faible revenu [...] et le revenu médian (avant impôt) de l'ensemble des ménages québécois ajusté pour chacune des tailles pertinentes de ménage ».

Dispositions réglementaires et administratives

27 Lors de la vérification initiale, la SHQ n'exerçait pas de contrôle pour s'assurer que la sélection des locataires respectait la réglementation lors de la mise en œuvre des projets et au moment du départ d'un locataire. Par conséquent, nous avions recommandé à la Société d'améliorer les contrôles.

28 De même, des organismes avaient de la difficulté à louer les logements dès la première année de fonctionnement. La Société n'avait pas effectué d'analyse afin de déterminer les causes de la situation.

29 Par ailleurs, la SHQ effectuait peu de suivi financier des projets. Pourtant, cela lui aurait permis de détecter les organismes qui avaient une situation financière précaire et ainsi d'apporter des correctifs avant que celle-ci se détériore davantage. Ce suivi est primordial puisque la Société garantit de 25 à 35 ans le prêt hypothécaire contracté par l'organisme. Si celui-ci a des problèmes financiers importants, la SHQ peut lui attribuer une aide financière additionnelle. De 2003 à 2008, la Société a versé des sommes additionnelles totalisant 2,8 millions de dollars et elle a garanti des marges de crédit ou des prêts s'élevant à 4,2 millions.

30 La SHQ a enregistré des progrès satisfaisants pour la recommandation concernant la détermination des raisons liées à la difficulté à louer les logements et la mise en place des correctifs nécessaires. Cependant, les progrès réalisés à ce jour sont insatisfaisants pour les deux autres recommandations, soit celle relative à l'amélioration des contrôles lors de la sélection des locataires et celle afférente au suivi financier des projets.

31 En effet, la SHQ a déterminé les raisons pour lesquelles les organismes ont des difficultés à louer leurs logements. Il s'agit notamment de la publicité insuffisante et du manque d'expertise concernant le développement des affaires. Afin de pallier ces difficultés, la Société a ajouté des ressources additionnelles pour offrir davantage de soutien.

32 De même, au moment du départ d'un locataire, les vérifications administratives de la SHQ permettent de voir si la sélection des nouveaux locataires respecte la réglementation.

33 Toutefois, pour la sélection des locataires lors de la mise en œuvre des projets, le contrôle mis en place par la Société a été effectué dans seulement 7 % des cas. Nous jugeons les progrès insatisfaisants, car le nombre de nouveaux logements abordables est important : depuis 2008, il a augmenté de 44 %, passant de 16 002 à 23 086, et la SHQ prévoit offrir 12 000 autres logements d'ici 2016.

34 La Société prévoit la mise en œuvre du suivi financier des projets en 2013. Selon l'information qu'elle nous a fournie, elle a versé des sommes additionnelles de 8,2 millions de dollars du 1er avril 2008 au 31 décembre 2011 et elle a garanti des marges de crédit ou des prêts s'élevant à 17,3 millions.

2.3 Gestion du parc d'habitations à loyer modique

35 En 2007, la SHQ a déterminé que la détérioration du parc de HLM, dont la valeur de remplacement était alors estimée à 7,5 milliards de dollars, représentait un risque majeur. Dès lors, des connaissances à jour sur l'état réel des immeubles ainsi que sur les budgets requis pour les remettre en état ont été jugées essentielles.

36 Lors de la vérification initiale, la SHQ ainsi que l'OMHM avaient entrepris un premier cycle quinquennal pour établir les « bilans de santé » de leurs immeubles.

Un bilan de santé est une inspection qui sert à poser un diagnostic sur chacune des composantes des immeubles, des bâtiments et des logements d'un ensemble immobilier.

Un ensemble immobilier peut être constitué d'un seul immeuble ou de plusieurs immeubles.

37 L'OMHM avait fini l'inspection de ses 326 ensembles immobiliers, soit 20 382 logements. Les autres organismes partenaires de la SHQ avaient jusqu'au 31 décembre 2010 pour terminer leurs travaux ; on voulait ainsi obtenir un portrait complet du parc de HLM.

38 La SHQ a produit le *Cadre de gestion des investissements pour le maintien et l'amélioration du parc HLM* en novembre 2010. Ce cadre concerne notamment la connaissance du parc. Nous encourageons la Société à intensifier ses travaux afin d'accélérer la mise en place du cadre de gestion, étant donné que celle-ci devrait être terminée pour 2016.

Connaissance du parc d'habitations

39 À l'époque, plusieurs renseignements nécessaires à une bonne planification étaient absents des bilans de santé, notamment l'âge des composantes majeures de l'immeuble ainsi que la nature et les coûts des travaux antérieurs. De plus, des éléments étaient manquants. La SHQ ne pouvait donc pas s'assurer que les budgets liés au remplacement, à l'amélioration et à la modernisation du parc étaient alloués aux bons endroits et au moment opportun.

Éléments manquants : coûts des travaux requérant des expertises techniques approfondies, coûts relatifs à l'adaptation des logements et coûts associés aux réparations à effectuer à l'intérieur des logements.

40 Les progrès réalisés par la SHQ sont jugés insatisfaisants concernant la connaissance du parc d'habitations.

41 Bien que le nombre d'inspections ait progressé depuis notre vérification, les bilans de santé comportent encore plusieurs des lacunes relevées en matière de renseignements et de coûts.

42 En juin 2012, 92 % des logements avaient été visités. Nous devons interpréter cette donnée prudemment. La SHQ n'a pas d'information à propos du nombre de logements réellement visités. En effet, le centre de services, en fonction de sa connaissance de l'immeuble et des renseignements dont il dispose, décide si tous les logements de l'immeuble doivent être visités par l'inspecteur ou si seulement une partie doit l'être. Dans le dernier cas, on établit le pourcentage en tenant compte de la totalité des logements de cet immeuble.

43 La SHQ ne documente pas ses travaux d'analyse lui permettant d'approuver les budgets. Ainsi, nous n'avons pas l'assurance que ces derniers sont alloués aux bons endroits et au moment opportun.

Planification et suivi des interventions

44 La SHQ avait prévu, en novembre 2007, l'élaboration d'un plan de contrôle visant notamment à vérifier l'utilisation des budgets alloués pour le maintien des actifs et la résorption du déficit d'entretien cumulé. Ce plan n'avait pas encore été élaboré lors de la vérification initiale. Nous lui avions alors recommandé d'établir une stratégie de contrôle afférente au suivi des travaux réalisés à l'égard du respect des budgets, des échéances prévues et des normes de qualité qu'elle a reconnues.

45 Rappelons que le gouvernement du Québec avait intégré la remise en état du parc de HLM dans le plan québécois des infrastructures d'octobre 2007. Le déficit d'entretien cumulé, que la Société avait alors évalué à 1,8 milliard de dollars, devait être éliminé sur une période maximale de 15 ans.

46 Les progrès réalisés sont insatisfaisants. La SHQ a élaboré une stratégie qui comprend des interventions pour la vérification et le contrôle de la qualité des travaux effectués, mais elle n'y traite pas du suivi des travaux à l'égard de l'utilisation des budgets et des échéances prévues. Étant donné que la mise en œuvre de cette stratégie débute, nous invitons la SHQ à poursuivre ses efforts à cet égard.

Entretien préventif

47 Lors de la vérification initiale, la SHQ avait élaboré un guide détaillé sur l'entretien préventif, mais n'effectuait aucun suivi quant aux travaux réalisés.

48 Les progrès sont jugés insatisfaisants. La Société a ciblé ses interventions par rapport au suivi de l'entretien préventif et prévoit les commencer en 2013.

Attribution des contrats

Les lacunes étaient reliées notamment au mode de sollicitation, à la sélection du fournisseur et au respect des conditions de l'appel d'offres.

49 À l'époque, nous avions relevé des lacunes touchant plusieurs appels d'offres. Nous avions recommandé à la SHQ de s'assurer que les organismes respectent l'ensemble des règles d'attribution des contrats.

50 Les actions entreprises relativement à cette recommandation ne sont pas suffisantes pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants. Nous encourageons la Société à poursuivre ses travaux de vérification et à s'assurer que la recommandation faite à cet égard est appliquée.

51 De 2010 à 2012, la SHQ a harmonisé et mis à jour ses règles d'attribution des contrats. De plus, des documents ont été élaborés afin de fournir des modèles et des outils de référence.

52 Pour sa part, la Direction de la vérification interne a procédé, en 2011, à des travaux sur la gestion contractuelle des organismes. Ces travaux concernaient la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2010, donc ils étaient antérieurs à l'harmonisation et à la mise à jour des règles d'attribution des contrats.

2.4 Mesure de la performance

53 Lors de la vérification initiale, la SHQ n'avait pas produit de plan d'action annuel découlant de son plan stratégique au cours des derniers exercices. Nous lui avions recommandé de se doter d'un tel plan.

54 Nous sommes satisfaits des progrès réalisés puisque la Société a produit un plan d'action annuel pour les exercices 2010 à 2013.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

55 En décembre 2009, la CAP a formulé deux recommandations, l'une à la SHQ et l'autre à l'OMHM. Nos travaux de suivi nous permettent de conclure que les progrès sont satisfaisants pour ces deux recommandations.

3.1 Recommandation à la Société d'habitation du Québec

56 La CAP a recommandé à la SHQ de lui transmettre, au plus tard le 31 décembre 2010, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires. La Société a remis le 21 décembre 2010 un rapport qui reprend chacune des recommandations que lui ont adressées le Vérificateur général et la Commission.

3.2 Recommandation à l'Office municipal d'habitation de Montréal

57 D'autre part, la Commission a recommandé à l'OMHM de resserrer ses règles en matière d'octroi des contrats et de lui transmettre un rapport de mise en œuvre de ces mesures au début de septembre 2010. L'OMHM a transmis le rapport demandé à la Commission le 10 septembre 2010. De plus, nous nous sommes assurés que l'OMHM a instauré les mesures requises pour renforcer son processus d'attribution. Par exemple, l'OMHM a précisé les exigences relatives au mode de sollicitation. De même, des guides et des listes de contrôle sur le respect des conditions des appels d'offres ont été élaborés.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans cette section.

Commentaires de la Société d'habitation du Québec

« La SHQ a pris acte des opinions émises dans le présent rapport de suivi.

« Nous prenons note que le Vérificateur général a traité 13 recommandations de façon à obtenir un niveau élevé d'assurance. Nous tenons à mettre en lumière le fait que le Vérificateur général a également apprécié la plausibilité des informations fournies par la SHQ pour 6 autres recommandations ; les progrès ont été jugés satisfaisants pour 5 de celles-ci.

« La SHQ juge important de bien informer les parlementaires et les citoyens sur sa performance, les progrès réalisés au cours des dernières années et sur la façon dont elle relève les défis inscrits dans son plan stratégique 2011-2016.

« Nous tenons également à préciser au Vérificateur général et aux parlementaires que les façons de faire de la SHQ et sa gestion des fonds alloués répondent avec satisfaction aux exigences de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et à l'examen des vérificateurs, comme en témoigne notamment le budget additionnel accordé pour les dépenses RAM [remplacement, amélioration et modernisation].

« Dans un souci d'améliorer en continu sa performance, la SHQ se fixe annuellement des objectifs ambitieux en fonction des enjeux stratégiques qu'elle doit relever. À cet égard, l'efficacité et l'efficience se jugent par les résultats obtenus, et ceci, dans une saine gestion des risques. C'est dans cette perspective que la SHQ évaluera de façon objective la pertinence des opinions émises dans ce rapport, la justesse des faits, le bien-fondé des interprétations et les suites appropriées à donner aux recommandations dans le contexte actuel de l'organisation. »

Commentaires de l'Office municipal d'habitation de Montréal

« Depuis 2010, l'OMHM continue d'actualiser ses règles en matière d'octroi de contrats en regard des meilleures pratiques des marchés publics et en lien avec ses principes de gouvernance. »

Annexe et sigles

Annexe **Objectif de vérification et portée des travaux**

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique
HLM	Habitation à loyer modique
OMHM	Office municipal d'habitation de Montréal
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons examiné divers documents et nous avons recueilli des renseignements en effectuant des entrevues auprès de représentants de la SHQ et de l'OMHM. Nous avons également analysé des dossiers de l'OMHM, l'un des huit organismes qui reçoivent des sommes de la SHQ et que nous avons visités lors de la vérification initiale. Nos travaux se sont terminés en septembre 2012.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Vérification de l'optimisation des ressources
Automne 2012

CHAPITRE
7

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice

Ministère de la Justice du Québec

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur le soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de la Justice du Québec (MJQ) au cours de l'exercice 2009-2010. Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

Nous avons également évalué l'application de cinq des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique au ministère en 2010 à la suite de l'audition de son sous-ministre.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Nos travaux de suivi ont porté sur quatre des huit recommandations formulées en 2009-2010, celles qui traitent du Système intégré d'information de justice (SIIJ) étant devenues caduques après l'arrêt du projet en février 2012. Nous avons toutefois effectué des travaux supplémentaires afin de dresser un état de la situation du projet SIIJ. Nous avons aussi évalué l'application de cinq des recommandations faites par la Commission de l'administration publique.

La vérification initiale avait pour objectifs de nous assurer que le ministère veillait à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et qu'il en rendait compte, et qu'il appliquait correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur. Nous voulions également vérifier si le projet SIIJ était géré avec un souci d'économie et d'efficience.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure que plusieurs des déficiences observées en 2009-2010 perdurent, bien que le ministère ait pris certaines mesures à cet égard. En effet, seulement une des quatre recommandations (25 %) a donné lieu à des progrès satisfaisants. Le tableau détaillant les résultats est présenté au verso (tableau 1).

Des progrès satisfaisants ont aussi été enregistrés pour trois des cinq recommandations (60 %) faites par la Commission de l'administration publique (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Le MJQ s'est doté d'outils adéquats pour s'assurer que les droits sont appliqués correctement en fonction de la tarification en vigueur, notamment un outil informatique facilitant la facturation et un processus d'assurance qualité y afférent.

Progrès insatisfaisants. Concernant l'offre de services judiciaires, le ministère ne peut démontrer que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente.

Au cours des dernières années, le ministère, de concert avec la magistrature, a effectué des travaux importants afin d'adopter des indicateurs de gestion pertinents et fiables. Cependant, beaucoup reste à faire, notamment terminer la définition des indicateurs en matière civile, établir une stratégie de reddition de comptes, de suivi et d'analyse et déterminer les cibles à atteindre.

Projet SIIJ. Les principales lacunes soulevées dans la gestion du projet SIIJ s'expliquent par trois causes fondamentales, soit l'absence de leadership organisationnel, le manque de rigueur et des communications déficientes. Par ailleurs, des problèmes importants dans la gestion de l'information perdurent. Il est donc primordial que le ministère, en collaboration avec ses partenaires, poursuive ses démarches pour apporter des solutions dans les meilleurs délais.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Veille des activités judiciaires		
Revoir l'offre de services judiciaires en s'assurant que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente et que chacun est justifié en fonction des coûts qui y sont associés.		√
Voir à ce que des objectifs précis, des cibles et des indicateurs soient établis relativement aux activités judiciaires et à ce qu'un suivi régulier de ceux-ci ainsi qu'une reddition de comptes dans le rapport annuel soient effectués.		√
Tarification		
Revoir les grilles tarifaires en visant leur allégement et faciliter leur application.		√
S'assurer de l'application des droits en fonction de la tarification en vigueur par une supervision et un contrôle de la qualité.	√	
Total des recommandations	**1**	**3**
Pourcentage	**25 %**	**75 %**

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère informe la Commission de l'administration publique, d'ici le 31 janvier 2011, des résultats obtenus dans le cadre de son mandat spécial de révision sur l'offre de services judiciaires.		√
Que le ministère donne à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2011, des précisions sur les variations des loyers exigés par la Société immobilière du Québec et les mesures entreprises pour s'assurer que le prix payé soit juste.	√	
Que le ministère fasse preuve de leadership afin de rallier les partenaires, dont la magistrature et le Barreau, dans l'adoption d'indicateurs et de cibles permettant une reddition de comptes complète et devant viser l'amélioration des services aux citoyens.	√	
Que le rapport annuel de gestion du ministère, au plus tard pour 2011-2012, intègre les nouveaux indicateurs d'évaluation de la performance de l'activité judiciaire et qu'il soit présenté selon les normes proposées par le Conseil du trésor ainsi que les critères d'évaluation retenus par la Commission de l'administration publique.		√
Que le ministère transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 1er mai et le 1er octobre 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action ainsi qu'un suivi des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	√	
Total des recommandations	**3**	**2**
Pourcentage	**60 %**	**40 %**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Recommandations du Vérificateur général** 8

2.1 **Veille des activités judiciaires** 8

Offre de services

Objectifs, cibles et indicateurs

2.2 **Tarification** 12

Grilles tarifaires

Application des droits

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 14

3.1 **Progrès satisfaisants** 14

Variation des loyers

Leadership

Suivi du plan d'action

3.2 **Progrès insatisfaisants** 15

Offre de services

Reddition de comptes

4 **Système intégré d'information de justice** 17

4.1 **Introduction** 17

Travaux antérieurs

Faits nouveaux

4.2 **Analyse de la gestion du projet** 18

4.3 **Gestion de l'information** 21

Commentaires de l'entité vérifiée 22

Annexes et sigles 25

Équipe

Véronique Boily
Directrice de vérification
Guy Marcotte
Daniel Otis
Sébastien Simard

Il s'agit principalement de la Cour du Québec, de la Cour supérieure du Québec et de la Cour d'appel du Québec.

Les revenus comprenaient près de 66 millions de dollars tirés de la perception de revenus associés aux actes juridiques et judiciaires (droits de greffe), 99 millions provenant des amendes et 31 millions résultant de transferts du gouvernement fédéral.

1 Mise en contexte

1 La mission du ministère de la Justice du Québec (MJQ) consiste à assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et à maintenir au Québec un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs. En conséquence, il a la responsabilité de soutenir l'activité judiciaire des différentes cours. Il doit notamment encadrer la prestation des services de justice, fournir du personnel et des services administratifs de soutien à la magistrature, assurer le soutien à l'audience et offrir les services de greffe.

2 En 2012, le ministère disposait de 98 palais de justice et autres points de service pour assumer ses fonctions. Ses revenus en 2010-2011 ont totalisé 199 millions de dollars et les dépenses pour soutenir l'activité judiciaire ont représenté 342 millions pour la même période.

3 En 2009-2010, nous avions réalisé des travaux de vérification auprès du ministère afin de nous assurer qu'il veillait à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et qu'il en rendait compte. Nos travaux avaient aussi porté sur les revenus liés aux actes judiciaires en matière civile : ils visaient à vérifier que le MJQ appliquait correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur. Nous voulions également nous assurer que le projet de Système intégré d'information de justice (SIIJ) était géré avec un souci d'économie et d'efficience. Nos travaux ne visaient pas à remettre en question l'acte judiciaire ni les décisions des différentes cours.

4 À l'époque, nous avions analysé la documentation disponible, examiné les processus en place et les systèmes d'information, comparé les activités de certains palais de justice et rencontré des gestionnaires.

5 Les résultats de ces travaux ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*. Nous avions alors soulevé des déficiences relativement à la veille des activités judiciaires et à la tarification, particulièrement en ce qui a trait à la complexité des grilles tarifaires et à l'application des droits.

6 Nous avions également relevé des lacunes significatives en ce qui concerne la gouvernance, la gestion des risques, la reddition de comptes et l'arrimage des principaux paramètres du projet SIIJ. Ces lacunes nous avaient amenés à conclure que ce dernier n'était pas géré avec un souci d'économie et d'efficience et qu'il y avait des risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers ne soient pas respectés. En février 2012, il a été décidé de mettre fin au projet SIIJ dans sa forme actuelle et de réaliser deux projets distincts, ce qui a rendu caduques nos recommandations sur le projet.

7 Dans le présent suivi, nous présentons les résultats des travaux que nous avons effectués pour apprécier les progrès réalisés par le MJQ quant à l'application des quatre recommandations que nous lui avions formulées en 2009-2010 relativement à la veille des activités judiciaires et à la tarification.

8 Nous avons également évalué l'application de cinq des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique au MJQ à la suite de l'audition de son sous-ministre. Ces recommandations sont colligées dans le *Vingt-cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2010.

9 Enfin, nous avons effectué des travaux supplémentaires afin de dresser un état de la situation du projet SIIJ. Nous nous sommes appuyés sur les analyses et les vérifications produites, la documentation disponible et les entrevues que nous avons réalisées. La section 4 présente nos principales observations à cet égard.

10 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

11 Excepté celles devenues caduques, l'ensemble des recommandations a retenu notre attention. Elles concernent la veille des activités judiciaires et la tarification.

2.1 Veille des activités judiciaires

Offre de services

12 Comme le MJQ ne procédait pas à l'analyse des données relatives aux activités judiciaires, nous avions inclus, dans la vérification initiale, une compilation des indicateurs liés à l'utilisation des palais de justice et des salles d'audience. Cet exercice nous avait notamment permis d'observer que le volume d'activité de certains palais de justice était faible. Nous avions alors recommandé au ministère de revoir son offre de services judiciaires en s'assurant que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente et que chacun est justifié en fonction des coûts qui y sont associés.

13 Le MJQ a prévu trois mesures pour mettre en œuvre notre recommandation : réaliser un mandat spécial sur l'optimisation des ressources et la révision de l'offre de services judiciaires, mettre en place un processus de reddition de comptes afin de mesurer régulièrement l'impact des actions posées sur les services rendus et poursuivre le développement du Système d'information des rôles et assignations (SIRA).

14 Bien qu'un mandat spécial ait été achevé en 2010, les progrès accomplis sont insatisfaisants. En effet, le ministère ne peut démontrer que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente.

15 Le MJQ fait face à un grand défi, à savoir celui de concilier l'accessibilité à la justice, donc à des services de proximité, et l'utilisation optimale des ressources. Dans ce contexte, il a mis sur pied un comité de travail et lui a confié un mandat spécial sur l'optimisation des ressources et la révision de l'offre de services judiciaires. Les résultats des travaux du comité sont présentés dans un rapport qui a été déposé en octobre 2010 et dans lequel diverses pistes d'action ont été proposées. Une de celles-ci est le repositionnement des points de service, lequel prévoit la fermeture de 19 d'entre eux, dont 6 sont permanents et 13 sont itinérants.

Un point de service itinérant est le lieu vers lequel le personnel des greffes ainsi que l'ensemble des intervenants judiciaires se déplacent pour l'audition de causes.

16 Toutefois, au nom de l'accessibilité à la justice et compte tenu des délais à améliorer dans le processus judiciaire, le ministère a exclu l'option de fermer des points de service. Il a plutôt privilégié l'embauche de nouvelles ressources et l'adaptation de l'offre de services judiciaires dans certains points de service. Cette adaptation, qui vise à favoriser l'efficience, se traduit par la mise en place de 7 des 12 pistes d'action proposées dans le rapport du comité. Or, même si celles-ci sont pertinentes, leur mise en œuvre est peu avancée. À notre avis, elles n'auront que peu d'impact sur l'utilisation efficiente des palais de justice. Par exemple, la réduction des délais de conservation des archives en matière civile aura surtout comme effet de réduire les coûts d'entreposage à l'extérieur des palais de justice.

Voici un autre exemple : la nomination des officiers de justice pour l'ensemble des districts judiciaires devrait surtout favoriser la continuité des services dans les cas d'urgence.

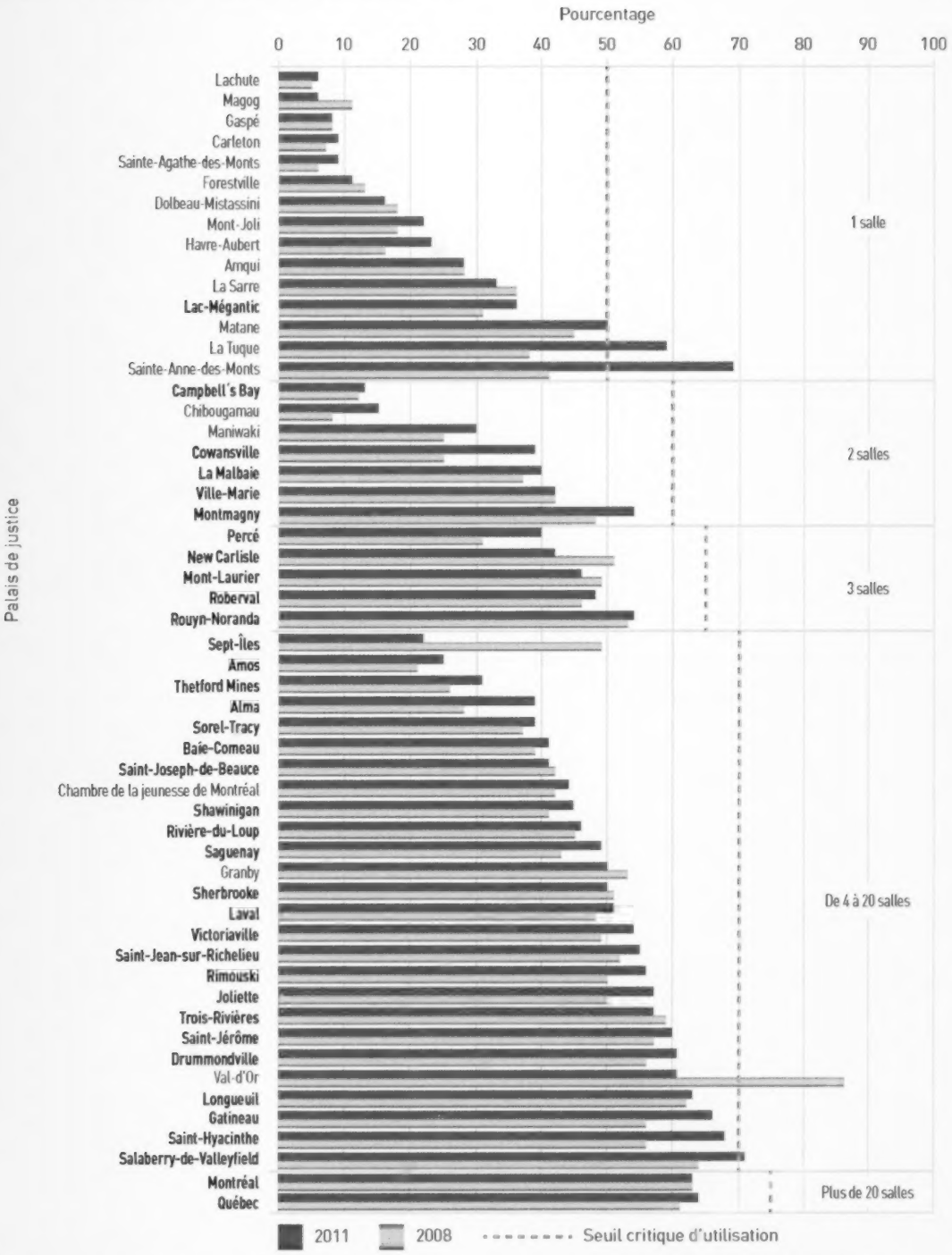
17 Pour ce qui est de la reddition de comptes concernant l'impact des actions posées sur les services rendus, le processus et les outils ne sont toujours pas définis. Quant au SIRA, la phase 1 relative à l'assignation des juges a été partiellement mise en place en 2010 et un dossier d'affaires pour améliorer ce volet est en préparation. La phase 2 concernant l'assignation des autres intervenants dans les salles d'audience n'est prévue que pour 2013.

18 Par ailleurs, la figure 1 compare les taux d'utilisation des salles d'audience de 2008 aux taux de 2011. De façon générale, ceux-ci ont peu changé et demeurent faibles pour certains palais de justice par rapport à leur seuil critique.

Le taux d'utilisation est calculé en fonction du nombre de séances tenues par rapport au nombre de séances qu'une salle peut accueillir annuellement. Une séance représente une plage horaire de 2 h 30 ; il y en a deux par jour par salle.

Le seuil critique est un taux d'utilisation maximum que le MJQ a déterminé afin d'assurer une certaine disponibilité des salles et de répondre aux besoins des tribunaux relativement à des audiences urgentes ou non prévues.

Figure 1 Taux d'utilisation des salles d'audience[1, 2]



1. Ces données excluent celles des mois de juillet et août de chaque année et ne tiennent pas compte des prêts de salles à d'autres organisations telles que le Tribunal administratif du Québec. Nous avons exclu de cette figure l'édifice Ernest-Cormier, où siège la Cour d'appel de Montréal, le Centre de services judiciaires Gouin et la Cour d'appel de Québec.
2. Les palais de justice situés dans un chef-lieu (municipalité désignée dans la *Loi sur la division territoriale*) sont en gras.

Sources : Rapport du comité de travail (octobre 2010) et système d'information de gestion du MJQ (2011).

Objectifs, cibles et indicateurs

19 En 2009-2010, nous avions recommandé au ministère de voir à ce que des objectifs précis, des cibles et des indicateurs soient établis relativement aux activités judiciaires et à ce qu'un suivi régulier de ceux-ci ainsi qu'une reddition de comptes dans le rapport annuel soient effectués.

20 Depuis, il a entrepris de mettre en œuvre notre recommandation. Toutefois, les mesures prévues sont incomplètes, et les travaux ne sont pas suffisamment avancés pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants.

21 Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, il est important de lier les indicateurs à des objectifs stratégiques ou opérationnels et de les mesurer à une fréquence régulière en comparant le résultat obtenu au résultat attendu. C'est par la combinaison de l'objectif, de l'indicateur et de la cible qu'on exprime le résultat attendu. Par contre, ni le *Plan stratégique 2010-2015* du MJQ ni son rapport annuel de gestion 2011-2012 ne prévoient d'objectifs précis et de cibles pour faciliter l'évaluation de la performance des activités judiciaires. Il est ainsi difficile de mesurer les progrès réalisés et d'estimer le chemin qu'il reste à parcourir.

22 Toutefois, depuis notre vérification initiale, le ministère a mis en œuvre diverses mesures visant l'adoption d'indicateurs pertinents et fiables, notamment un examen des possibilités offertes par les systèmes actuels et la mise en place d'un processus régulier de collecte et de validation de l'information.

23 En matière civile, le MJQ a défini des indicateurs de gestion portant sur les délais d'audition et de traitement de concert avec la magistrature, mais ceux-ci ne sont pas encore disponibles. Il a également apporté des modifications à son système d'information de gestion en décembre 2011 pour automatiser le calcul de ces délais. En outre, il a offert une formation au personnel concerné afin de régulariser la saisie des données. Ces actions favoriseront l'exactitude de la reddition de comptes à venir. Néanmoins, aucun indicateur de gestion relatif au volume des activités et à l'arriéré n'a été établi. De plus, aucun échéancier n'a été fixé pour commencer le suivi et la reddition de comptes.

24 En matière criminelle, le ministère a entrepris des travaux pour réaliser une cartographie des données judiciaires en collaboration avec la magistrature. Ces travaux, qui s'avèrent pertinents, ont amené le MJQ à se doter d'un premier ensemble de six indicateurs : l'évolution des dossiers ouverts, des dossiers actifs et des dossiers fermés, la comparaison des dossiers ouverts et fermés, le portrait des dossiers actifs et l'évolution du nombre de chefs d'accusation et d'accusés. Ces indicateurs sont présentés dans son rapport annuel de gestion 2011-2012.

25 Ce premier ensemble d'indicateurs permet notamment de mesurer le volume des activités de l'ensemble des palais de justice ainsi que l'arriéré et d'obtenir une estimation générale du délai de traitement. Toutefois, nous n'avons pas repéré de suivi régulier et documenté sur les résultats de ces indicateurs. En outre, ces derniers ne sont pas analysés par palais de justice. Pourtant, à des fins de bonne gouvernance, des analyses exposant les variations et des comparaisons entre les palais de justice pourraient favoriser l'économie et l'efficience.

2.2 Tarification

Grilles tarifaires

26 En 2009-2010, nos travaux concernant les revenus associés aux actes judiciaires en matière civile montraient que la tarification était complexe, de par le nombre élevé de droits exigibles, et qu'il s'avérait difficile de l'appliquer.

27 Puisque le ministère n'a pas modifié les grilles tarifaires et que les démarches amorcées ne visent pas leur allégement, les progrès enregistrés sont insatisfaisants.

La révision du *Code de procédure civile* vise entre autres à assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile. Elle devrait permettre d'encadrer et d'encourager le recours à des moyens de règlement à l'amiable.

28 Néanmoins, soulignons que la révision du ***Code de procédure civile*** a débuté en 2011 et que celle-ci a fait l'objet de consultations à l'Assemblée nationale à l'hiver 2012. Les tarifs étant fixés par règlement en fonction des procédures prévues dans ce code, le ministère attend l'adoption du code révisé avant d'entreprendre une réflexion sur la simplification des grilles.

29 Dans ce contexte, le MJQ a choisi d'offrir de la formation sur les grilles tarifaires actuelles. Conséquemment, la tarification demeure complexe en raison du nombre élevé de tarifs appliqués, qui est beaucoup plus important qu'en Alberta et en Colombie-Britannique.

30 Par ailleurs, le ministère procède actuellement à l'examen de ses pratiques tarifaires dans le cadre de l'application de la *Politique de financement des services publics*. Cet exercice lui permettra de déterminer le coût de revient d'un service pouvant être tarifé avant de définir ses grilles tarifaires. Toutefois, la démarche amorcée est peu avancée : les travaux de recensement ont permis de dénombrer plus de 550 produits et services, tarifés ou non, mais le MJQ n'a toujours pas retenu d'approche d'évaluation ni défini une démarche pour implanter un système de coûts de revient. Le respect de l'échéance de mars 2014 pour l'évaluation des coûts des services publics tarifés ou qui pourraient l'être nous apparaît donc difficile, ce qui repousse l'établissement de la politique de financement du ministère.

Application des droits

31 En 2009-2010, nous avions examiné la conformité des frais exigés dans plus de 500 dossiers relatifs à des litiges en matière civile, non admissibles aux petites créances. Des tarifs erronés avaient été décelés dans 23 % des dossiers, ce qui créait un manque à gagner de l'ordre de 34 %. Ces résultats s'expliquaient par la complexité de la tarification, le manque d'encadrement et l'absence d'un processus d'assurance qualité. Par conséquent, le ministère n'avait pas l'assurance que les droits de greffe étaient perçus en fonction de la tarification en vigueur.

32 Depuis, le MJQ s'est doté d'outils de travail adéquats pour s'assurer que les droits exigibles sont appliqués correctement en fonction de la tarification en vigueur. Nous considérons donc qu'il a mis en œuvre notre recommandation à cet égard.

33 En effet, en novembre 2011, le ministère a instauré un nouvel outil informatique qui permet au greffier de déterminer les tarifs applicables et de réduire le risque d'erreur. Implanté dans tous les palais de justice du Québec, cet outil s'avère convivial et évolutif, et son développement est basé sur les technologies du Web les plus récentes. En outre, les responsables ont accès à une base de données et disposent ainsi d'une information de gestion pertinente et accessible en temps opportun pour la prise de décision.

34 Le déploiement de cet outil a permis de mettre en place un processus d'assurance qualité pertinent, lequel est composé de contrôles d'assiduité ainsi que de contrôles de l'uniformité et de l'exactitude dans l'application des tarifs. Ces contrôles devraient permettre au ministère d'atteindre ses objectifs, c'est-à-dire d'apporter les correctifs nécessaires à l'application uniforme des tarifs et d'orienter les besoins en formation. En octobre 2012, le MJQ a effectué un premier contrôle, qui est basé sur un échantillon comportant le même nombre de dossiers et déterminé selon les mêmes critères qu'en 2009-2010. Des tarifs erronés ont été décelés dans 9 % des dossiers, ce qui représente une nette amélioration par rapport aux résultats de la vérification initiale.

Ce type de contrôles sert à mesurer le degré d'utilisation de l'outil informatique par les usagers.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

35 En décembre 2010, la Commission de l'administration publique a formulé des recommandations au ministère à la suite de l'audition de son sous-ministre, dont cinq ont fait l'objet de nos travaux. Les progrès ont été jugés satisfaisants pour trois d'entre elles.

3.1 Progrès satisfaisants

Variation des loyers

36 La Commission avait demandé au ministère, au plus tard le 31 mars 2011, des précisions sur les variations des loyers exigés par la Société immobilière du Québec (SIQ) et les mesures entreprises pour s'assurer de la justesse du prix payé. En mars 2011, le MJQ lui a transmis un rapport dans lequel il mentionne qu'il est lié légalement à la SIQ dans toutes les matières relatives à l'occupation des immeubles et que cette dernière applique un cadre normatif, ce qui explique les variations des loyers. Nous considérons donc que le ministère a donné suite de façon satisfaisante à cette recommandation.

Leadership

37 La Commission avait recommandé au ministère de faire preuve de leadership afin de rallier les partenaires dans l'adoption d'indicateurs et de cibles. Comme il a été mentionné précédemment, le MJQ a élaboré diverses mesures en collaboration avec la magistrature, qui visent l'adoption d'indicateurs pour améliorer les services aux citoyens : mise en place d'un comité mixte chargé de déterminer les balises communes aux différentes cours, création d'un forum pour discuter de sujets d'ordre administratif, réalisation d'une cartographie, etc. Nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants, mais nous invitons le ministère à continuer d'exercer un leadership auprès de ses partenaires afin qu'il puisse présenter une reddition de comptes complète.

Suivi du plan d'action

38 En raison des déficiences importantes soulevées durant l'audition du sous-ministre en août 2010 et de l'urgence d'agir, la Commission avait demandé au ministère de lui transmettre, au plus tard les 1er mai et 1er octobre 2011, un état de situation sur la mise en œuvre de son plan d'action et de respecter les échéanciers qui y étaient proposés. Ce plan visait à répondre aux recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

39 En avril 2011, conformément aux demandes de la Commission, le MJQ lui a fait parvenir un premier état de situation, que nous jugeons bien élaboré. Quant au second, il a été transmis plus de cinq mois après l'échéance prévue, c'est-à-dire le 15 mars 2012, à la suite d'un rappel de la Commission. Puisque les états de situation ont été transmis, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants. Toutefois, par souci de transparence et compte tenu des problèmes majeurs rencontrés par le projet SIIJ dans les mois précédant octobre 2011 et des déficiences qui ont perduré, il aurait été important que la Commission en soit informée dans les délais exigés.

3.2 Progrès insatisfaisants

Offre de services

40 Comme la Commission le lui avait demandé, le ministère a transmis à cette dernière, en janvier 2011, un rapport pour l'informer des résultats obtenus dans le cadre de son mandat spécial sur l'optimisation des ressources et la révision de l'offre de services judiciaires. Toutefois, l'information contenue dans ce rapport est trop succincte et incomplète, et ne permet pas de répondre aux préoccupations soulevées. En effet, le MJQ n'y présente pas toujours l'état des actions prises et n'aborde que rarement les incidences et les échéanciers. De plus, l'information sur le repositionnement des points de service, lequel prévoit la fermeture de 19 d'entre d'eux, est insuffisante. Le rapport ne mentionne que les économies liées aux loyers que ces fermetures engendreraient, mais n'inclut pas des renseignements sur les salaires et les frais de déplacement.

41 Par ailleurs, la Commission s'attendait à ce que le ministère justifie le maintien de chaque palais de justice en fonction de critères appropriés. Or, le rapport ne fait pas une telle démonstration. Par souci de bonne gestion et de transparence, il serait pertinent que le MJQ informe à nouveau la Commission, en temps opportun, sur les résultats obtenus quant à l'adaptation de l'offre de services judiciaires, laquelle doit être effectuée dans une perspective d'optimisation des ressources.

Reddition de comptes

42 La Commission avait recommandé au ministère que son rapport annuel de gestion, au plus tard pour 2011-2012, intègre les nouveaux indicateurs d'évaluation de la performance de l'activité judiciaire et qu'il soit présenté selon les normes proposées par le Conseil du trésor ainsi que les critères d'évaluation retenus par la Commission. Même si des indicateurs pertinents en matière criminelle sont inclus dans le *Rapport annuel de gestion 2011-2012*, les progrès sont insatisfaisants. En effet, le MJQ ne dispose pas d'indicateurs en matière civile et ne prévoit pas d'objectifs précis ni de cibles pour faciliter l'évaluation de la performance de l'ensemble des activités judiciaires. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour terminer la mise en œuvre des mesures prévues en la matière.

4 Système intégré d'information de justice

43 Nous avons effectué des travaux supplémentaires afin de dresser un état de la situation du projet SIIJ. Nous nous sommes inspirés des bonnes pratiques de gestion de projet présentées à l'annexe 2, lesquelles proviennent entre autres des facteurs de succès d'un projet énoncés dans la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*.

4.1 Introduction

44 En 1999, en raison de la vétusté des systèmes technologiques liés à l'administration de la justice et de la nécessité de faciliter les échanges d'information entre les acteurs du processus judiciaire, le MJQ, dont faisait alors partie le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), s'est associé au ministère de la Sécurité publique (MSP) pour effectuer une étude sur l'opportunité de mettre en place un système intégré d'information de justice.

L'expression fait référence à la mise sur pied d'un réseau électronique permettant aux acteurs du processus judiciaire de communiquer entre eux, d'échanger de l'information, de consulter un dossier, de prendre des décisions et de signifier ces dernières.

45 En 2007, à la suite de différents travaux, le MJQ, le MSP et le DPCP ont convenu de collaborer au développement et à la mise en place du SIIJ et de l'implanter par étapes en priorisant les affaires criminelles et pénales.

46 La solution retenue a consisté à récupérer deux systèmes développés en Colombie-Britannique et à les adapter aux besoins d'affaires du Québec, conformément à la législation en vigueur.

Travaux antérieurs

47 Depuis 2009, le projet SIIJ a fait l'objet de divers travaux d'analyse et de vérification, notamment de la part de la Direction de la vérification interne du MJQ, de firmes externes et du Vérificateur général du Québec. Même si la portée de ces travaux diffère, des lacunes similaires à l'égard de la gouvernance, de la planification, de la gestion des risques et de la reddition de comptes y ont été relevées.

48 En novembre 2009, le Vérificateur général a souligné les risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers du projet SIIJ ne soient pas respectés. Par ailleurs, en mai 2011, il a publié un rapport de vérification portant sur l'encadrement et le soutien gouvernemental relatifs aux projets d'affaires liés aux ressources informationnelles. Il a alors examiné sept projets dans le but de relever la présence ou l'absence de certains facteurs de succès reconnus. Concernant le projet SIIJ, la présence de sept facteurs de succès avait été observée à la suite des efforts investis lors de son second repositionnement en 2010.

Les résultats de cette vérification figurent dans le chapitre 8 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*.

49 Toutefois, nos travaux actuels montrent que certaines des pratiques prévues ont tardé à être mises en place et que des correctifs majeurs étaient nécessaires dans la gestion du projet pour en favoriser la réussite.

Faits nouveaux

50 En février 2012, il a été décidé de mettre fin au projet SIIJ sous sa forme actuelle, ce qui a rendu caduques les quatre recommandations que nous avions formulées sur le sujet en 2009-2010. Il a aussi été convenu de résilier les contrats signés et de réaliser deux projets distincts : le projet Sentinelle, dont la poursuite des travaux est confiée au MSP, et le projet JuLien, qui a fait l'objet d'une étude de repositionnement sous la responsabilité du MJQ. Ces deux projets devront être autorisés par le Conseil du trésor après le dépôt de nouveaux dossiers d'affaires propres à chacun.

51 En juillet 2012, le scénario révisé relatif à la récupération des investissements du SIIJ prévoyait, pour le projet Sentinelle, que la totalité des sommes investies, soit 36 millions de dollars, était récupérable, dans l'hypothèse où le projet serait poursuivi à partir des besoins définis et des choix technologiques faits dans le cadre du SIIJ. Pour le projet JuLien, renommé TOJ, les investissements récupérables ont été estimés à seulement 5 millions sur les 40 millions investis par le MJQ et le DPCP au 31 mars 2012.

Le projet TOJ fait référence au scénario envisagé, soit la transformation organisationnelle des services de justice.

4.2 Analyse de la gestion du projet

52 Étant donné les dépenses de 76 millions de dollars engagées dans le projet SIIJ depuis 1999, ce qui exclut les coûts de fermeture, la récurrence des problèmes ayant mené à sa mise en place et les récentes initiatives gouvernementales en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles, nous avons réalisé des travaux de vérification sur la gestion du projet SIIJ. Ces travaux, complémentaires aux analyses et aux vérifications précitées qui ont porté sur des périodes plus restreintes, nous permettent de brosser un portrait de l'ensemble du projet de 1999 à 2012. Voici les principales lacunes que nous avons relevées après avoir examiné la documentation et les analyses disponibles et réalisé des entrevues.

Deux de ces initiatives sont l'adoption du projet de loi nº 133 et la publication d'une politique-cadre, qui portent sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

Formulation inadéquate du projet

- Les besoins à satisfaire et les cibles à atteindre n'ont pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse. Celle-ci devrait normalement se traduire par un ensemble d'exigences et de fonctionnalités à intégrer dans le système pour faciliter le travail des utilisateurs.
- Certains utilisateurs finaux ont peu participé au projet. Par conséquent, les besoins d'affaires étaient davantage exprimés par des ressources ne provenant pas du réseau des services de justice.
- Les processus de travail n'ont pas été optimisés en fonction des besoins d'affaires. De plus, le DPCP et les tribunaux devaient adapter leurs besoins d'affaires à la solution retenue, contrairement aux principes d'efficacité et d'efficience.
- Conséquence : Ces façons de faire n'ont pas permis d'avoir l'assurance raisonnable que la performance globale du SIIJ, volet criminel et pénal, aurait été adéquate et qu'elle aurait répondu aux objectifs visés lors de son déploiement.

Priorisation des besoins déficiente

- À l'origine, les besoins n'ont pas été priorisés. L'objectif de cet exercice est de mettre dans un ordre logique et selon des critères précis ce qui est obligatoire, désirable et optionnel, afin d'élaborer le plan maître.
- L'absence de priorités est également manifeste dans l'analyse de concordance entre les besoins du SIIJ et les fonctionnalités des systèmes développés en Colombie-Britannique. Cette analyse a été effectuée en 2005 pour déterminer la faisabilité de récupération de ces systèmes.
- Conséquence : Le fait de ne pas prioriser les besoins a conduit à un choix ambitieux, a rendu difficile la gestion subséquente du projet et n'a pas favorisé le découpage efficient des livraisons.

Le plan maître représente la planification globale et intégrée de l'ensemble des phases constituant un projet.

Technologies de la solution cible non maîtrisées

- Lors de l'évaluation du mode de réalisation de la solution cible, aucune analyse organique détaillée des systèmes de la Colombie-Britannique n'a été réalisée, l'analyse effectuée ne portant que sur les fonctionnalités des systèmes. La solution retenue a donc été redéfinie au fur et à mesure que les travaux liés aux microlivraisons ont été entamés.
- Conséquence : Les difficultés majeures relatives à l'arrimage des infrastructures technologiques des systèmes récupérés à celles des systèmes du MJQ, du DPCP et du MSP ont été relevées tardivement, c'est-à-dire en cours de réalisation. Cela explique en partie les dépassements de coûts observés, le non-respect des échéanciers et les changements dans la portée du projet.

L'analyse organique permet d'adapter les fonctionnalités selon les possibilités du matériel et de la technologie.

Architecture détaillée incomplète

- L'architecture détaillée n'a pas été complétée avec rigueur et en temps opportun. En 2009, la Direction de la vérification interne du MJQ a conclu que des travaux d'architecture devaient être effectués, même si la réalisation du projet était déjà commencée. En 2010, un contrat attribué pour achever la réalisation du projet incluait des travaux d'architecture, lesquels ont d'ailleurs été sous-estimés. Enfin, en 2011, le dirigeant principal de l'information a recommandé de terminer les travaux d'architecture.

Découpage des livraisons inefficient

- Le projet n'a pas été suffisamment découpé en de multiples livraisons pour obtenir des actifs informationnels autonomes et ainsi en faciliter la gestion.

Fossé entre théorie et pratique	▪ Bien que le projet ait intégré certaines pratiques comparables aux meilleures, il existait des différences importantes entre ce qui était écrit et ce qui était fait. Par exemple, même si le projet disposait d'un cadre de gouvernance révisé, la structure est demeurée complexe, les rôles et responsabilités sont restés pour plusieurs incompris et la direction principale du SIIJ n'a pas exercé un contrôle direct sur les livraisons de services. ▪ Conséquence : La présence de plusieurs intermédiaires et le flou quant à leurs rôles et responsabilités ont diminué l'efficacité de la structure de gouvernance et alimenté le climat de non-confiance, en plus d'accroître les délais relatifs à la prise de décision et à la résolution de problèmes.
Gestion inadéquate des risques	▪ Un projet d'une telle envergure nécessite que les risques soient bien évalués et gérés de façon continue. Or, les travaux de réalisation ont été entrepris sans que l'analyse des risques soit actualisée. ▪ Il est difficile de constater l'impact des mesures d'atténuation des principaux risques dans les rapports de suivi élaborés.
Documentation déficiente	▪ La documentation obtenue relative aux systèmes de la Colombie-Britannique acquis en 2007 était incomplète et n'a pas été mise à jour rapidement. ▪ Le plan maître ne comportait pas tous les volets essentiels à la mise en œuvre et au suivi efficace du projet. ▪ Les cahiers des charges relatifs aux travaux à réaliser n'ont pas respecté les bonnes pratiques en termes de clarté, de concision et de simplicité.
Reddition de comptes inadéquate	▪ Basée sur le nombre de biens livrables plutôt que sur les efforts déployés (exprimés en jours-personnes), la méthode utilisée pour mesurer l'avancement des travaux a entraîné la publication de taux d'avancement surestimés. ▪ Les rapports présentés au Secrétariat du Conseil du trésor contenaient peu d'information sur les délais de réalisation, les écarts observés et la mise en place de mesures correctrices. ▪ Conséquence : Ces pratiques en matière de reddition de comptes ont limité la capacité des différents acteurs à prendre des décisions éclairées.
Absence d'une culture organisationnelle de gestion de projet	▪ Ce n'est qu'en 2010 que l'on a confié à une firme externe le mandat de mettre en place un bureau de projet. Or, la mise en place d'un bureau efficace au début du projet, notamment pour un projet d'envergure qui concerne plusieurs acteurs, favorise la coordination des efforts et l'implantation des meilleures pratiques. ▪ Le MJQ ne disposait pas, en temps opportun, de toutes les ressources internes pour mener à bien le projet et conserver l'expertise nécessaire.

53 À la lumière de nos travaux et malgré les efforts investis dans les exercices de repositionnement, les lacunes relevées dans la gestion du projet SIIJ s'expliquent par trois causes fondamentales présentes dès le début du projet : l'absence de leadership organisationnel, le manque de rigueur et des communications déficientes.

4.3 Gestion de l'information

54 Dans ce contexte, une analyse de la situation actuelle fait ressortir des problèmes importants dans la gestion de l'information, lesquels perdurent pour la plupart depuis 1999.

Désuétude avancée des systèmes basés sur des technologies datant de 20 à 35 ans	Il est difficile de modifier les systèmes actuels pour tenir compte des modifications législatives ou réglementaires. De plus, les ressources fournissant un soutien à l'égard de ces systèmes sont rares. De l'information de gestion fiable et cohérente est difficile à obtenir, et la prestation électronique des services est peu développée.
Manque d'intégration de l'information entre les différents acteurs du processus judiciaire	La difficulté à obtenir une image complète, commune et exacte sur un individu ou un dossier de justice augmente le risque de décisions inappropriées ou d'erreurs administratives.
De l'information non disponible au moment opportun et de qualité variable	Les délais de mise à jour de certains renseignements augmentent le risque que des situations non souhaitables se produisent. De plus, l'absence de règles de validation occasionne des erreurs ou des omissions, ce qui met en péril l'intégrité de l'information.
Partie importante de l'information échangée sous forme papier	Des délais et des coûts additionnels sont observés pour le traitement, le classement et l'archivage des documents.
Manque d'uniformité dans les façons de faire, notamment d'un palais de justice à l'autre	D'un district à l'autre, la tenue des dossiers et des plumitifs est inégale, ce qui augmente la possibilité d'un traitement inéquitable. Plusieurs systèmes sont développés et déployés sur une base régionale plutôt que provinciale, ce qui génère des efforts additionnels d'entretien.
De l'information difficilement accessible au citoyen	Le justiciable ne dispose pas toujours de toute l'information nécessaire. Lorsqu'elle est disponible, elle est peu élaborée et est présentée dans un langage souvent hermétique.

55 Par conséquent, il est notamment difficile pour le MJQ de favoriser l'efficacité et l'efficience et d'optimiser ses processus. De plus, il est primordial que le ministère, en collaboration avec ses partenaires, poursuive ses démarches pour apporter des solutions à ces problèmes dans les meilleurs délais.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère de la Justice du Québec

« **Veille des activités judiciaires.** L'accessibilité à la justice représente une priorité organisationnelle qui est au cœur des actions prévues au cours des prochaines années. Cet axe constitue une orientation majeure dans le *Plan stratégique 2010-2015* du ministère et il s'est traduit, en septembre 2011, par le dépôt du *Plan Accès Justice*, qui contient une série de mesures pour simplifier le processus judiciaire et diminuer les coûts et les délais de justice, tout en augmentant la capacité des tribunaux à entendre des causes et à rendre des jugements. Conséquemment, le ministère réitère son choix concernant la disponibilité des services de justice sur l'ensemble du territoire comme un élément essentiel pour favoriser l'accès à la justice. À cet égard, certaines actions concrètes ont déjà été mises en œuvre, dont la nomination de 20 juges supplémentaires ainsi que l'obtention du personnel de soutien nécessaire afin d'accélérer la cadence des causes entendues devant les tribunaux sur l'ensemble du territoire.

« Par ailleurs, le ministère a un souci de favoriser une utilisation optimale de ses ressources, dont le personnel œuvrant dans l'ensemble des palais de justice. À ce titre, l'orientation première privilégiée lorsqu'un besoin de personnel se fait sentir pour participer à une nouvelle activité est de faire appel à des employés qui travaillent dans des palais de justice moins achalandés. À titre d'exemple, des employés de certains de ces palais ont été sollicités afin d'exercer le rôle de contrôleur de la conformité dans le cadre du programme d'assurance qualité sur l'application des tarifs. Cette expérience est jusqu'à présent un succès.

« Concernant l'utilisation des palais de justice, le ministère est sensible à maintenir une activité optimale de ceux-ci. En plus du seuil critique d'utilisation de ses salles d'audience, le MJQ utilise un indicateur de capacité prévisionnel appelé "zone critique". Cette mesure lui permet de prévoir et de déterminer si le nombre de salles d'audience est toujours adéquat pour un palais précis. Dans la figure 1 du présent rapport, 53 % des palais y figurant se retrouvent dans cette zone ; ils s'avèrent ainsi sous surveillance car, si la tendance persistait, le MJQ devrait planifier des travaux d'aménagement afin d'accroître le nombre de salles du palais visé pour pouvoir répondre à l'accroissement des demandes. Outre le taux d'utilisation des salles, le ministère se doit de considérer d'autres facteurs, tels que la présence d'un chef-lieu ou le nombre de salles pour la dispensation des services, afin de justifier le maintien d'un palais. Lorsque nous combinons ces trois facteurs, 3 palais sur les 55 présentés peuvent soulever un questionnement relativement à leur maintien.

« **Objectifs, cibles et indicateurs.** Le ministère est conscient qu'il doit poursuivre ses efforts concernant son information de gestion et la reddition de comptes en vue, notamment, d'assurer une utilisation efficiente des palais de justice. Cependant, tel que mentionné dans le rapport, certaines actions ont déjà été amorcées par le ministère, et l'une d'elles consiste à doter le ministère d'un tableau de bord sectoriel afin de suivre et de rendre compte de l'activité judiciaire en matière criminelle, pénale et civile. Ce tableau tiendra compte des objectifs stratégiques et opérationnels visés par le ministère, des cibles à atteindre ainsi que des indicateurs de gestion requis. Pour ce faire, deux ressources spécialisées ont été engagées au printemps 2012.

« Le ministère entend également poursuivre les travaux entrepris avec la magistrature, notamment dans l'établissement d'une cartographie des données judiciaires.

« **Grilles tarifaires.** L'établissement des différents tarifs judiciaires est l'aboutissement d'un très long processus. En effet, la démarche amorcée par le ministère en vue de revoir en profondeur les fondements de la procédure civile engendrera ultimement la révision et l'allégement de la tarification actuelle. Cette nouvelle tarification entrera en vigueur lors de l'adoption d'un nouveau règlement.

« Tout de même, le ministère a déjà schématisé l'ensemble de ses processus actuels en matière civile ainsi que les impacts prévus en fonction du nouveau *Code de procédure civile*. Ainsi, cela permettra au ministère de pouvoir se mettre en action rapidement dès l'adoption du projet de loi afférent au regard de la révision des nouveaux tarifs.

« **Système intégré d'information de justice.** En ce qui concerne les travaux supplémentaires effectués par le Vérificateur général relativement au projet informatique SIIJ, le ministère reconnaît que les commentaires énoncés dans le rapport reflètent bien la situation.

« D'ailleurs, dans le cadre de son prochain développement informatique afin de moderniser l'échange et la gestion de l'information du processus judiciaire, le MJQ entend tirer profit de cette expérience en tenant compte, notamment, des différents commentaires que le Vérificateur général lui a émis, tout particulièrement en matière de gestion de projet. Il veillera, entre autres, à bien définir ses besoins et à clairement identifier ses priorités de réalisation. De plus, le MJQ s'assurera de mettre en place les mécanismes nécessaires afin d'exercer son leadership et d'être en maîtrise du projet.

« Dans le même ordre d'idées, le MJQ est à examiner son modèle d'organisation en matière de gouvernance et de gestion des ressources informationnelles afin de déterminer les actions à prendre pour répondre aux nouvelles exigences provenant de la directive *Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles* émise par le Conseil du trésor en juillet dernier. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Bonnes pratiques de gestion de projet

Sigles

DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales	SIIJ	Système intégré d'information de justice
MJQ	Ministère de la Justice du Québec	SIQ	Société immobilière du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique	SIRA	Système d'information des rôles et assignations

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des professionnels du ministère et de ses partenaires. Nous avons analysé la documentation pertinente et les outils de gestion disponibles, tels les documents à la base de la planification, les rapports annuels de gestion et certaines données des systèmes d'information. Ces données proviennent de rapports produits par ces systèmes ou ont été extraites de ceux-ci. De plus, nous avons observé certaines pratiques en vigueur dans d'autres provinces du Canada. Enfin, nos travaux ne visaient pas à remettre en question l'acte judiciaire ni les décisions des différentes cours. Ils se sont terminés à la fin d'octobre 2012.

Annexe 2 Bonnes pratiques de gestion de projet

Les bonnes pratiques de gestion de projet ont été établies principalement à partir de consultations d'experts du domaine, de guides de bonnes pratiques du Royaume-Uni et de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, de rapports du National Audit Office, de la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* ainsi que du *Guide du Corpus des connaissances en management de projet* du Project Management Institute.

Mettre en place, dès le début du projet, une structure de gouvernance efficace et indépendante.

- La structure de gouvernance est flexible, adaptable aux changements et clairement garante des résultats à atteindre.
- La gestion de projet est considérée comme une compétence essentielle de l'organisation.

Bien établir les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes.

- Les rôles et les responsabilités, tels que le pouvoir de prendre des décisions ou d'accomplir des tâches, sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés.
- Les personnes qui ont les compétences appropriées doivent être affectées aux rôles clés.

Déterminer correctement, le plus tôt possible, les besoins à satisfaire, les objectifs visés et les cibles à atteindre.

- Les besoins à satisfaire, les objectifs visés et les cibles à atteindre sont déterminés, fixés le plus tôt possible et compris par l'ensemble des ressources engagées dans leurs réalisations.
- Les utilisateurs participent à toutes les phases du projet afin de s'assurer que les besoins à satisfaire sont compris.
- Le découpage des livraisons est efficient et ceux-ci comportent des échéanciers réalistes qui tiennent compte des contraintes et des enjeux.

Évaluer rigoureusement les coûts.

- L'estimation des coûts est rigoureuse et inclut tous les éléments nécessaires.
- Les sources de financement sont garanties avant l'approbation des projets.

Exercer une gestion efficace en ce qui a trait aux risques et aux changements.

- Les risques sont évalués et leurs éventuelles répercussions, financières ou autres, sont chiffrées. Des plans sont élaborés pour gérer ces risques de façon continue.
- La gestion des changements pendant les travaux est efficiente. Les changements requis et ceux proposés sont analysés et autorisés avant d'être apportés et respectent le programme fonctionnel et technique déjà approuvé.

Gérer le processus contractuel de manière adéquate.

- Les parties prenantes sont incitées à livrer le contenu du projet en respectant les coûts et les échéances prévus. Leurs contrats déterminent notamment les biens et services à livrer, les critères utilisés pour mesurer la performance (temps, coûts et qualité), les rapports à produire et les mécanismes prévus en cas de litige au regard, entre autres, de l'évaluation de la performance.

Effectuer le suivi des projets sur une base régulière et faire une reddition de comptes appropriée.

- La performance est évaluée en fonction de critères précis, notamment la satisfaction des clients ainsi que le respect des normes de qualité, des plans, des coûts et de l'échéancier approuvés.
- Les rapports d'avancement sont faits régulièrement et le suivi des activités permet de relever les écarts importants par rapport au projet initial ainsi que d'en évaluer les répercussions sur les coûts totaux et l'échéancier.
- Les parties prenantes sont informées en temps opportun du déroulement des travaux.

Le vérificateur général par intérim

Le 29 novembre 2011, le président de l'Assemblée nationale a nommé M. Michel Samson vérificateur général par intérim.

Depuis le 1er janvier 2008, M. Samson occupait la fonction de vérificateur général adjoint. Il était responsable de plusieurs équipes d'experts chargés d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources auprès d'entités gouvernementales dont l'envergure et la vocation étaient très variées. Les travaux qu'il dirigeait touchaient surtout l'éducation, le transport, la culture et les finances. En outre, depuis 2010, il supervisait la direction générale qui offre à l'interne des services-conseils en optimisation des ressources.

C'est en 1990 que ce CA a répondu à l'appel du Vérificateur général. Il a d'abord travaillé pendant six ans à Québec comme professionnel, affecté principalement à la vérification de l'optimisation des ressources. Il a ensuite accepté un poste de direction au bureau de Montréal; ses dossiers concernaient aussi bien la vérification financière que celle relative à la gestion.

Son engagement et sa polyvalence ont porté leurs fruits, puisqu'il est devenu en 2003 directeur principal, revenant ainsi à Québec pour diriger jusqu'en 2005 une trentaine de personnes. Il a été à l'origine de nombreux rapports faisant le point sur les pratiques utilisées au sein de l'Administration et sur l'information financière qu'on y produit. Il s'est occupé de secteurs clés, ce qui lui a permis de démontrer sa capacité de mener à terme des interventions particulièrement exigeantes. L'éducation, la justice, la modernisation de la gestion gouvernementale et les systèmes informatiques correspondaient aux grands volets de son mandat.

Dans les dernières années, M. Samson a chapeauté quatre directions de vérification spécialisées en optimisation des ressources. Il a conduit une part notable des missions réalisées à cet égard pour le compte de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, depuis son embauche, il a souvent participé à des vérifications particulières ou veillé à leur exécution.

En ce qui a trait à ses autres activités professionnelles, ce gestionnaire d'expérience a contribué aux efforts déployés par l'ensemble des vérificateurs législatifs canadiens pour favoriser la qualité de l'information sur la performance publiée dans le secteur public. De plus, il a animé à maintes reprises des sessions de formation sur la vérification de l'optimisation des ressources (Institut des vérificateurs internes, Cour des Comptes du Maroc, etc.). Enfin, il a fait partie de multiples comités internes, dont celui qui a assuré de 2000 à 2006 la planification stratégique de l'organisation.

Avant de joindre les rangs du Vérificateur général, Michel Samson a travaillé pour deux cabinets comptables. En tant qu'associé, il a accompli des travaux de vérification financière auprès de PME appartenant au secteur manufacturier.

Membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec depuis 1984, il détient un baccalauréat en administration des affaires et une licence en sciences comptables; ces diplômes lui ont été décernés par l'Université Laval en 1981.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2012

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-66458-1